

Themen der Zeit

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

Demokratie vor neuen Herausforderungen*

Was kennzeichnet unsere Demokratie? Wo liegen ihre Defizite und wie können diese möglichst eingedämmt und Reformen auch gegen Widerstand praktisch durchgesetzt werden? Diese Fragen gehen an das Fundament unserer politischen Ordnung und besitzen fünfzig Jahre nach der Wiedererrichtung der Demokratie in Deutschland und fünf Jahre nach der Wiedervereinigung erhöhte Aktualität. Auch die Bürger selbst sind gefragt (vgl. den ersten Beratungsgegenstand der diesjährigen Staatsrechtslehrertagung in Wien Anfang Oktober „Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat“).

I. Einführung

Im Sommer 1989 stellte Francis Fukuyama in der amerikanischen Zeitschrift „The National Interest“ seine vieldiskutierte These vom „Ende der Geschichte“ auf¹. Fukuyama ging davon aus, es habe sich in den letzten Jahren weltweit ein bemerkenswerter Konsens über die Legitimität der westlichen Demokratie als Regierungssystem herausgebildet. Der Sieg der westlichen Demokratie markiere „den Endpunkt der ideologischen Auseinandersetzung in Menschheit“ und sei in diesem Sinne „das Ende der Geschichte“. Ganz im Gegensatz dazu geht der französische Politikwissenschaftler Jean-Marie Guéhenno in seinem Buch „Das Ende der Demokratie“ davon aus, die westliche Demokratie habe in der überkommenen Form keine Überlebenschance².

Diese diametral unterschiedliche Sicht spiegelt sich in der Beurteilung unserer derzeitigen bundesrepublikanischen Befindlichkeit. Wir stoßen hier auf ein erstaunliches Paradox. Einerseits geht es uns – trotz allem – eigentlich so schlecht nicht. Die deutsche Vereinigung ist erreicht und wird allmählich konsolidiert. Ein diktatorisches Regime wurde in die Knie gezwungen – die erste erfolgreiche Revolution der deutschen Geschichte überhaupt – und dies auch noch ohne jedes Blutvergießen. Das jahrzehntelange Wettrüsten und die ständige Gefahr, ein politischer Funke könne das Pulverfaß zur Explosion bringen und den dritten Weltkrieg auf deutschem Boden auslösen, scheinen erst einmal gebannt. Aber das Nachlassen der äußeren Spannung hat offenbar eine Art Problemverschiebung bewirkt und fungiert nun als Auslöser für das Erkennen lange notdürftig übertünchter Probleme. Nach dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes scheint uns jetzt das Gegenüber zu fehlen, an dem wir in der Vergangenheit auch unsere eigene Identität gefunden hatten. Die Konservativen haben mit dem Zusammenbruch des Kommunismus ihren Feind, die Progressiven ihre Utopie verloren³. Wir alle sind auf uns selbst zurückgeworfen und stellen plötzlich fest, daß wir mit uns selbst nicht im reinen sind. Das gilt in hohem Maße auch für unser politisches System. Jetzt reicht es nicht mehr, daß wir bloß besser sind als der Osten. Jetzt müssen wir, um eine tragfähige Orientierung zu gewinnen, unser System vielmehr nach selbstgesetzten Werten beurteilen.

Sind die Verhältnisse in unserer real existierenden Demokratie aber so beschaffen, daß man sie sich aus dem Willen aller Bürger hervorgegangen vorstellen könnte⁴? Oder läßt sich diese Frage, die für Staatsphilosophen von Immanuel Kant bis John Rawls⁵ das Kriterium für die Beurteilung des demokratischen Staates und seiner Organisation bildet, kaum noch ohne Zynismus auf unsere bundesrepublikanische Wirklichkeit beziehen?

Zwar traten derartige Grundsatzfragen im Mammutwahljahr 1994⁶ vorübergehend zurück. Der vordergründige Kampf um die Macht bei 19 Wahlen hatte alles in seinen Bann gezogen. Damit sind die eigentlichen Probleme unseres politischen Systems aber natürlich nicht aus der Welt.

Probleme zeigen sich allerdings nicht nur im nationalen Bereich, sondern auch im internationalen. Einige höchst existentielle Probleme – Frieden, Ressourcensicherung, Umweltschutz, Welternährung – sind nur (im Weltmaßstab) durch internationale Zusammenarbeit zu lösen. Und es fragt sich, ob der überkommene Nationalstaat hierfür noch die adäquate politische Organisationsform ist. Diese Frage wird hier ausgeklammert, um den Rahmen des Beitrages nicht zu sehr auszuweiten. Es kann aber davon ausgegangen werden, so die These, daß eine Eindämmung der Ursachen für innere Mängel auch die Lösung internationaler Probleme erleichtert.

II. Die Lincolnsche Formel als Orientierungshilfe

Die Herausforderung beginnt bereits damit, daß uns die Maßstäbe für die Orientierung verloren zu gehen drohen⁷. Es mangelt an Zielen und Werten, ohne die unsere Bemühungen, so angestrengt sie auch sein mögen, leicht in die falsche Richtung gehen; man fühlt sich an die Beobachtung von Mark Twain erinnert, der über einige im Urwald verlorene Menschen schrieb: „Als sie die Richtung verloren hatten, verdoppelten sie ihre Geschwindigkeit“.

Sucht man nach Orientierungspunkten für die Beurteilung unserer politischen Institutionen und der aus ihnen hervorgegangenen Politik, so liegt es für den Juristen nahe, den Blick auf das Grundgesetz zu richten. Doch sieht er sich hier leicht enttäuscht. Die Vorschriften des Grundgesetzes, gerade besonders wichtige Prinzipien, haben vielfach ihre Evidenz, Klarheit und Bestimmtheit verloren. Zentrale Teile des Grundgesetzes sind wörtlich aus früheren Verfassungen übernommen, obwohl sich die Verhältnisse und die Akteure der Politik inzwischen völlig verändert haben. Das geschriebene Verfassungsrecht wird heute vom Agieren der politischen Parteien, der Interessenverbände, der Verwaltung und der Medien überlagert⁸. Dadurch werden der Wortlaut und das überkommene Verständnis der Verfassungsvorschriften teilweise geradezu in ihr Gegenteil verkehrt⁹. Was bedeuten zum Beispiel die Grundsätze der Gewaltenteilung, des Rechtsstaats, der Demokratie, des freien Mandats der Abgeordneten, was bedeutet der Satz, alle Staatsge-

* Erweiterter und um Fußnoten ergänzter Text eines Vortrags, den der Verfasser am 6. 2. 1995 im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Forum Recht – Forum Rechtspolitik“ der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. (und bei mehreren anderen Gelegenheiten) gehalten hat.

1) Francis Fukuyama, The End of History?, The National Interest 16 (1989), S. 3. Vgl. auch ders., Das Ende der Geschichte, 1992.

2) Jean-Marie Guéhenno, Das Ende der Demokratie, 1994.

3) Diese vielfach beobachteten sozialpsychologischen Zusammenhänge hat besonders schön herausgearbeitet Christian Graf von Krockow, Die Deutschen vor ihrer Zukunft, 1993, S. 24 ff.

4) Dazu die klassischen an Kant angelehnten Formulierungen bei Gustav Radbruch, Rechtsphilosophie, 6. Aufl. (1963), S. 152, 244. Grundsätzlich zu den hiermit angesprochenen Fragen zuletzt Schachtschneider, Res publica res populi. Grundlegung einer allgemeinen Republiklehre, 1994.

5) Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975, S. 34 ff.

6) Dazu Bärklin/Roth, Das Superwahljahr, 1994.

7) Dazu etwa Höstle, Ist das Projekt der Moderne am Ende?, Vortrag auf den Europa-Kolloquien '94 in Regensburg, erscheint demnächst im Druck. Vgl. vorerst „Die Woche. Wochenzeitung für Regensburg und die Region“ vom 30. 6. 1994, S. 19. Vgl. z.B. auch Schäuble, Zur politischen Befindlichkeit Deutschlands im Spätherbst 1993, Speyerer Vorträge, Heft 25, 1993, S. 9 ff.; Schärping, Parlamentarische Demokratie im Wandel, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz, Hambacher Disput 1992: Parlamentarische Demokratie in der Krise?, 1993, S. 25 ff.; ders., Was jetzt zu tun ist, 1994, S. 9 ff.

8) Die bloße Postulierung der inneren Souveränität des Staates „gegenüber den Kräften der Gesellschaft“ (so Isensee, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR VII, 1992, S. 103 [S. 146]) klammert die eigentliche Problematik aus der Staatsrechtslehre aus.

9) Zur „grotesken Diskrepanz zwischen Buchstaben und Geist unserer Verfassung und der politisch-parlamentarischen Wirklichkeit“ Hamm-Brücher, Aus Politik und Zeitgeschichte B 31/1993, 3 (3f.).

walt gehe vom Volke aus, und der weitere Satz, das Deutsche Volk habe sich „kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben“ – was bedeuten diese Grundsätze heute wirklich? Darüber herrscht selbst unter Verfassungsjuristen alles andere als Einigkeit¹⁰. Und schlimmer noch: Es besteht nicht nur Ungewißheit im Einzelfall, was unvermeidlich ist, wenn Generalklauseln konkretisiert werden müssen. Es herrscht vielmehr Ungewißheit über den roten Faden, den normativen Kern des Grundgesetzes, der die verfassungsrechtliche Welt im Innersten zusammenhält.

Dabei könnte die Antwort, wie alles Grundlegende, eigentlich ganz einfach sein (wobei wir die vielen methodischen Einzelfragen, die noch abgearbeitet werden müssen, hier „heroisch“ übergehen wollen). Das Wesen des demokratischen Staates liegt in zwei Prinzipien, die gewiß immer nur graduell erreichbar sind und zum Teil auch miteinander in Widerspruch stehen können, die aber gleichwohl anzustrebende letzte Ziele sind: Mitentscheidung des Volkes und inhaltliche Richtigkeit¹¹. Klassischen Ausdruck hat beides in der sogenannten *Lincolnschen* Formel gefunden, wonach Demokratie „Regierung des Volkes, durch das Volk, für das Volk“ ist. So hatte es der frühere amerikanische Präsident Abraham Lincoln 1863 in seiner berühmten, allerdings auch vielfach mißverstandenen¹² Gettysburger Ansprache formuliert¹³. Regierung durch das Volk verlangt, daß die Bürger Einfluß auf die Politik haben, Regierung für das Volk, daß die Politik den Interessen der Bürger, und zwar möglichst aller Bürger, gerecht wird. Darin liegt in Wahrheit auch der normative Kern des Grundgesetzes, wie Albert Bleckmann in seinem 1993 erschienenen Staatsorganisationsrecht herausgearbeitet hat¹⁴, wenn diese Auffassung auch sicher nicht als herrschende Staatsrechtslehre bezeichnet werden kann¹⁵. Vor lauter Furcht, man könnte aus der *Lincolnschen* Formel übertriebene und praktisch unerfüllbare Folgerungen ziehen und dadurch die Legitimität der Demokratie gefährden, weist man die Formel gänzlich zurück und beraubt sich damit auch der Richtschnur für die Ermittlung bekämpfbarer Mängel und die Entwicklung durchsetzbarer Verbesserungsvorschläge. Die *Lincolnsche* Formel könnte auch die Richtung geben für eine Fortentwicklung der Verfassung, also für Verfassungspolitik¹⁶. Die Praxis ist davon allerdings weit entfernt¹⁷. Im Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats sucht man „vergeblich nach zusammenfassenden Leitkriterien“¹⁸, und die Kommission versucht schon gar nicht, die vorgeschlagenen oder abgeblockten Änderungen mit solchen Kriterien zu begründen, sondern beruft sich letztlich ganz blank auf die Kategorie der Macht¹⁹.

Mißt man dagegen an der *Lincolnschen* Formel, so gelangt man unmittelbar zu den zentralen Fragen an unser politisches System, Fragen, deren bisherige Nichtbeantwortung vermutlich wesentliche Gründe für die verbreitete Politiker- und Parteienverdrossenheit darstellen. Es besteht danach ein mehrfaches Defizit. Dazu drei Thesen²⁰, die im folgenden – eine nach der anderen – erläutert werden sollen:

1. Dringende Sachprobleme werden nicht oder nicht angemessen oder nicht rechtzeitig gelöst.
2. Das Streben nach Macht, Posten und Geld drängt gemeinwohlorientiertes Denken zunehmend zurück. Besonders deutlich wird dies in der Staatsfinanzierung der Politik und der parteipolitischen Eroberung von solchen Posten, bei deren Besetzung die politischen Parteien eigentlich nichts zu suchen hätten.
3. Der Bürger, das Volk, also der eigentliche Souverän in der Demokratie, haben praktisch wenig zu sagen, sowohl in der Sache als auch bei der Auswahl der meisten Politiker.

Werner Maihofer spricht in der Neuauflage des Handbuchs des Verfassungsrechts ganz ähnlich von einem doppelten Defizit: einem Repräsentationsdefizit und einem Partizipationsdefizit²¹.

III. Das Repräsentationsdefizit

Zunächst zum Repräsentationsdefizit, also dem, was der ersten soeben genannten These entspricht: Eine in den Schul- und Lehrbüchern noch verbreitete Auffassung, die auf anglo-amerikanischen Pluralismustheoretikern²² beruht, geht zwar

10) Selbst wenn einmal Klarheit über einen Verfassungsverstoß wie parteipolitische Ämterpatronage besteht, herrscht doch eine im ganzen erstaunliche Gleichgültigkeit, ob und wie solch massenhaftes, aber von den politischen Parteien gedecktes Verfassungsunrecht bekämpft werden soll. Dazu näher unter IV.

11) Zur inhaltlichen Richtigkeit (Regierung für das Volk) Hesse, VVDStRL 17, 19 f.; ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl. (1993), RdNr. 60 ff.; Kriele, VVDStRL 29, 46 (60); Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Art. 20 GG, Abschn. II, RdNr. 46. Hinsichtlich des zweiten Grundprinzips (Regierung durch das Volk) tendieren Rechtsprechung und herrschende Staatsrechtslehre dagegen bisher zu einer formalen Sichtweise: Im deutlichen Kontrast zur ansonsten verbreiteten Materialisierung des Verfassungsverständnisses nehmen sie die Ableitung der Staatsgewalt zum Volk eher formalistisch vor – über rein formal verstandene, beliebig lange sogenannte „Legitimationsketten“ (kritisch dazu Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR I, 1987, S. 887 [894 ff.]). Dabei läge es an sich methodisch nahe, auch das Demokratieprinzip als echtes Prinzip zu verstehen, das in mehr oder weniger großem Ausmaß erfüllt sein kann (vgl. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985). Zum Ganzen näher für „den Staat“: v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1994 passim; Dreier, Rechtsbegriff und Rechtsidee, 1986; für die Gemeinden: v. Arnim, AöR 1988, 1; ders., DÖV 1990, 85 (90 ff.); Banner, in: Schimanke, Stadtdirektor oder Bürgermeister, 1989, S. 37 (41 f.).

12) So z.B. Sartori, Demokratietheorie, 1992, S. 43 ff.

13) Abraham Lincoln, Gettysburger Address, übersetzt und kommentiert von Krippendorff, 1994.

14) Bleckmann, StaatsR I – Staatsorganisationsrecht, 1993, S. 141. – Die Frage, wo diese Grundsätze des Regierens durch und für das Volk im Grundgesetz dogmatisch exakt zu verorten sind (z.B. im Demokratie-, Sozialstaats-, Rechtsstaats-, Republikprinzip), muß in diesem Text dahingestellt bleiben.

15) Bleckmann (o. Fußn. 14): Die Literatur übersehe diese beiden Ziele des Demokratieprinzips geflissentlich.

16) Die folgenden Ausführungen überschreiten bewußt die Sicht eines Zweiges der Staatsrechtslehre, der „in normativen Gehäusen sein Wesen treibt“. Sie nehmen auch keine Rücksicht auf Auffassungen derjenigen, die die bestehenden machtpolitischen Verhältnisse als ihren Besitzstand betrachten und ihn wie ein Heiligtum verteidigen (kritisch zu solcher Tyrannei des politischen Status quo, der mit seinen Erstarrungen und Verkrustungen die Fähigkeit lähmt, die Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu bewältigen, insb. Biedenkopf, Zeitsignale, 1989, S. 236 ff.). Die Wissenschaft vom Staat und von der Politik ist „kein Geschäft für Leisetreter und Opportunisten“, wie Ernst Fraenkel, einer der großen deutschen Politikwissenschaftler der Anfangszeit der Bundesrepublik, allen Kollegen ins Stammbuch schreibt. (Fraenkel, in: ders., Reformismus und Pluralismus, 1973, S. 337 [344]). Fraenkel fährt fort: „Eine Politikwissenschaft, die nicht bereit ist, ständig anzuecken, die sich scheuen wollte, peinliche Fragen zu stellen, die davor zurückschreckt, Vorgänge, die kraft gesellschaftlicher Konvention zu arca societatis erklärt worden sind, rücksichtslos zu beleuchten, und die es unterläßt, freimütig gerade über diejenigen Dinge zu reden, über die ‚man nicht spricht‘“, habe ‚ihren Beruf verfehlt‘.“

17) Benz, A Forum of Constitutional Deliberation? A Critical Analysis of the Joint Constitutional Commission, German Politics 3 (1994), 99.

18) Denninger, Menschenrechte und Grundgesetz, 1994, S. 14.

19) Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. 11. 1993, BT-Dr 12/6000, S. 14: Probleme der Verfassung seien „letztlich politische Machtfragen“.

20) Vgl. auch v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, S. 13 f. Dort ist als vierte These noch die Unterhöhung des Grundsatzes der Gewaltenteilung genannt, die hier nicht expressis verbis aufgeführt wird. – Eine Auseinandersetzung mit Kritikern dieses Buches findet sich im Nachwort der Taschenbuchausgabe (1995, S. 369 ff.).

21) Maihofer, in: Benda/Maihofer/Vogel, Hdb. des VerfR der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. (1994), S. 1699 (1712 ff.). Teilweise ähnlich benennt Zippelius (ZRP 1993, 241 [242]) als „sattsam bekannte Fehlentwicklungen ...“, die unser Staatsleben belasten: die Entscheidungsschwäche der Regierungen, das Ausufern des Parteieinflusses, die Überrepräsentation einflußreicher und lautstarker Gruppen, aber auch das Wuchern staatlicher Regelungen und Bürokratien“. Davon fallen der erste, der dritte und der vierte Punkt unter unsere These 1, der zweite Punkt unter unsere These 2. Vgl. auch Strasser, Die Wende ist machbar, 1994, S. 17: „In fast allen Erhebungen zu den Motiven für Wählenthaltung und Politikverdrossenheit werden als die wichtigsten Gründe für die Abwendung von der Politik genannt: 1. ‚schlechte Politik‘; 2. ‚zu wenig gute Politiker‘; 3. ‚kein‘ oder ‚zu geringer Einfluß der Bürger auf die Politiker‘.“

22) Bentley, The Process of Government, 1909; Truman, The Governmental Process, 1958.

davon aus, in unserer Demokratie orientiere sich die Politik quasi automatisch am Wohl des Volkes. Man geht noch von einer pluralistischen Harmonielehre bei der Gesetzgebung aus, die unterstellt, im pluralistischen Kräftespiel werde das Gerechte, das materiell Richtige, schon von selbst unten herauskommen²³. Diese Unterstellung aber ist sehr fraglich²⁴. Aus verbandsoziologischen, politikwissenschaftlichen und verfassungstheoretischen Analysen wissen wir: Je allgemeiner Interessen sind, je mehr Menschen sie gemeinsam sind, desto schwieriger ist ihre verbandliche Organisation und desto geringer sind meist ihre Durchsetzungschancen im Gesetzgebungsverfahren (und auch sonst in der Politik)²⁵. In der Wirklichkeit der Gesetzgebung kommen deshalb bestimmte machtvoll organisierbare Interessen regelmäßig eher zum Zuge, und allgemeine Interessen kommen häufig genug zu kurz²⁶. Das Gewicht dieser Feststellung kann man schwerlich übertreiben²⁷. Wenn Interessen desto weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das faktisch auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“²⁸ hinaus²⁹.

Daß die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik in Wahrheit selbst gar nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, bestätigt die Existenz zweier Institutionen, die den politischen Prozeß ergänzen. Sie machen deutlich, wie begrenzt in Wirklichkeit unser Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der sich selbst überlassenden Parteien und Verbände ist. Die eine Institution ist das *BVerfG*. Das Gericht ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat teilweise die Rolle eines „Obergesetzgebers“ angenommen³⁰. Erinnert sei nur an die Urteile zur Schwangerschaftsunterbrechung³¹, zum Maastricht-Vertrag³² und zum internationalen Einsatz der Bundeswehr³³. Diese Rechtsprechung wird nach demoskopischen Umfragen von zunehmenden Vertrauenswerten für das Gericht und abnehmenden Vertrauenswerten für das Parlament begleitet; sie entspringt weniger einem usurpatorischen Anspruch der Karlsruher Richter, sondern ist für jeden, der ein Gespür für Gewichtsverlagerungen zwischen den Verfassungsorganen hat, ein unübersehbarer Indikator für zunehmendes Versagen der Politik.

Die zweite Institution ist die Deutsche Bundesbank in Frankfurt. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig³⁴. Der Hauptgrund ist: Man will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und der Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwertes vor Inflation – in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik – nicht zutraut³⁵. Wo könnte das – strukturell bedingte – Versagen der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene mißtraut man der Leistungsfähigkeit des von den Parteien und Verbänden dominierten pluralistischen Prozesses: Zur Sicherung der Stabilität der in Maastricht beschlossenen zukünftigen europäischen Währung setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank – dieses Mal eine europäische³⁶.

Warum eigentlich erkennen wir die strukturellen Bedingungen mangelhafter Politik aber nur bei der Geldpolitik und nehmen andere Politikbereiche aus? Wirken dort nicht ganz ähnliche Kräfte? Müssen wir die in der geldpolitischen Verfassung – höchst offiziell – zum Ausdruck kommende Skepsis gegenüber dem derzeitigen politischen System nicht beispielsweise auch auf die Finanz- und Sozialpolitik erstrecken?³⁷ (Um Mißverständnisse zu vermeiden: Der Verfasser plädiert nicht für Politik durch unabhängige Gremien, möchte aber doch das Augenmerk auf die zentrale Frage der Leistungsfähigkeit unseres politischen Systems lenken, eine Frage, von der sehr viel mehr abhängt als ihre öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nicht-Behandlung glauben macht. Meist wird zu sehr auf mögliches individuelles Versagen abgehoben und der

Schwarze Peter herumgereicht: von den Bürgern zu den Politikern und von diesen zurück zu den Bürgern und von beiden zu den Medien, statt – viel grundsätzlicher – die Systemfrage zu stellen).

Die Aktualität dieser Frage zeigt schon ein Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Strukturdaten: Der Staatsanteil, der 1960 noch ein Drittel des Sozialprodukts betrug, ist inzwischen auf etwa die Hälfte angewachsen³⁸, und die Abgabenbelastung und Staatsverschuldung sind so hoch, daß seit einigen Jahren eine sehr ernst zu nehmende Diskussion um die Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland geführt wird. Unter diesem Blickwinkel müssen uns zwei Daten besonders alarmieren: Die Abgabenbelastung eines Arbeitnehmers mit durchschnittlichem Einkommen hat bereits im Jahr 1991 die 50-Prozent-Marke überschritten³⁹ und ist seitdem stark weitergewachsen. Dabei sind auch die indirekten Steuern und die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung mitgezählt, weil auch sie dem Arbeitnehmer wirtschaftlich zuzurechnen sind. Dies ist wohlgemerkt nicht die Belastung von Spitzen-, sondern von durchschnittlichen Einkommen. Wer einen Sohn oder eine Tochter hat, die nach Abschluß des Studiums gerade ins Erwerbsleben eintreten, weiß, welchen Schock es auslöst, wenn die Betroffenen erstmals das Ausmaß des staatlichen Zugriffs

23) Skizze der pluralistischen Harmonielehre bei v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie, 1977, § 22: „Die Lehre vom pluralistischen Gleichgewicht (Pluralistische Harmonielehre)“; ders., *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*, 1984, S. 107 ff., jew. m. w. Nachw.

24) Vgl. z. B. schon Herzog, *Allg. Staatslehre*, 1991, S. 67 ff.

25) Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns*, 1968; ders. in: *Festschr. f. Fritz W. Scharpf zum 60. Geburtstag*, 1995, S. 23; v. Arnim, *Gemeinwohl und Gruppeninteressen*, § 23: „Kritik der Gleichgewichtstheorie“; Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, 11. Aufl. (1991), § 26 V 2 (S. 232 ff.).

26) Vgl. neben den in der vorangehenden Fußn. Genannten Soell, *VVDStRL* 34, 120 f. – Gelingt es allerdings, die Schwäche bestimmter allgemeiner Interessen zu einem zentralen Politikum zu machen, so kann eine solche Politisierung die Durchsetzung erhöhen, wie dies etwa das Thema „Umweltschutz“, das mit dem Aufkommen einer neuen Partei, den Grünen, verbunden ist, bis zu einem gewissen Grad zeigt. Auch die Bekämpfung von Benachteiligungen von Frauen dürfte ein Beleg dafür sein, daß durch gezielte Politisierung einem ansonsten bestehenden Durchsetzungsdefizit entgegengewirkt werden kann. Zur Politisierung eines anderen allgemeinen Interesses als Gegenmittel gegen sein Zukunftsrisiko v. Arnim, *Fin-Arch* 1986, 81 (89 f.).

27) Pluralistisch bedingte Blockierungen demokratischer Politik werden im politik-ökonomischen Schrifttum auch mit dem Begriff „Staatsversagen“ gekennzeichnet. Dazu z. B. v. Arnim, *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 84/1987, 17 ff. m. w. Nachw.

28) Das Zitat stammt von Nicklas. Vgl. v. Arnim, *Staatslehre* (o. Fußn. 23), S. 313.

29) Vgl. jüngst auch Schütt-Wetschky, *Jahrbuch für Politik* 1994, Halbbd. 1, S. 35 ff.; Schmitter, in: *Streck, Staat und Verbände, Politische Vierteljahrschrift*, Sonderheft 25/1994, S. 160 ff.; Biedenkopf, in: *Mayntz, Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*, 1992, S. 273 ff.

30) Dazu besonders anregend v. Brünneck, *Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien*. Ein systematischer Vergleich, 1992, S. 168 ff.

31) *BVerfGE* 88, 203 ff. = *NJW* 1993, 1751.

32) *BVerfGE* 89, 155 = *NJW* 1993, 3047.

33) *BVerfGE* 90, 286 ff. = *NJW* 1994, 2207.

34) Statt vieler v. Arnim, *Volkswirtschaftspolitik*, 5. Aufl. (1985), S. 205 ff.

35) Vgl. auch *BVerfGE* 89, 155 (208) = *NJW* 1993, 3047: „Die Vervollständigung der meisten Aufgaben der Währungspolitik bei einer unabhängigen Zentralbank löst staatliche Hoheitsgewalt aus unmittelbarer staatlicher oder supranationaler parlamentarischer Verantwortlichkeit, um das Währungswesen dem Zugriff von Interessentengruppen und der an einer Wiederwahl interessierten politischen Mandatsträger zu entziehen (so bereits RegE zum Bundesbankgesetz, BT-Dr 2/2781, S. 24 f.).“

36) Vgl. Art. 107 EUV i. d. F. des Vertrages über die Europäische Union, *Bulletin der BRG*, 1992, S. 113 ff.

37) Statt vieler Burkhard Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie*, 1992; Leschke, *Ökonomische Verfassungstheorie und Demokratie*, 1993; Klein, in: *Festschr. f. Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag*, 1994, S. 255.

38) Zum internationalen Vergleich der Staatsquote: OECD, *Economic Outlook* Nr. 57, Juni 1995.

39) Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, *Aktualisierte Berechnungen der Durchschnittsbelastung bis zum Jahr 1997*, Rundschreiben vom 3. 12. 1993.

am eigenen Portemonnaie erfahren. Dabei kommt der Staat mit den hohen Abgaben nicht einmal aus, sondern nimmt zusätzlich hohe Kredite auf. Ihr Gewicht zeigt sich darin, daß der Schuldenstand der öffentlichen Hand in den Jahren 1992 bis 1998 um fast 800 Milliarden Mark zunehmen und dann fast 2,5 Billionen Mark betragen wird⁴⁰.

Diese Entwicklung ist nicht nur durch objektive Notwendigkeiten bedingt, sondern zum guten Teil auch dadurch, daß sich für Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und für eine Eindämmung der öffentlichen Haushalte kaum jemand nachdrücklich einsetzt⁴¹. Dies wird um so schmerzlicher deutlich, als dies gerade heute das Gebot der Stunde wäre. Früher galt es einmal als Aufgabe der Parlamente, die öffentlichen Haushalte zu begrenzen. Doch sind die Parlamente selbst zu „bewilligungs- und subventionsfreudigen“ Institutionen geworden⁴². Damit wird das Parlament vom Kontrollleur selbst zum Zukontrollierenden, eine Verkehrung, die bei Entscheidungen über Politikfinanzierung, bei denen das Parlament (mehr oder weniger direkt⁴³) in eigener Sache entscheidet, besonders deutlich wird. Auch Minister sehen den Gradmesser ihres politischen Erfolges regelmäßig in möglichst hohen finanziellen Zuwachsraten ihres Ressorts⁴⁴. Selbst der derzeitige Bundesfinanzminister⁴⁵ muß bisweilen zum Sparen getragener werden, wie kürzlich die Frage der Finanzierung der Kohlesubventionen zeigte, nachdem das BVerfG den sogenannten Kohlepennig für verfassungswidrig erklärt hatte⁴⁶.

Zwar fragen in jüngster Zeit immer mehr Beobachter, auch Politiker selbst – und zwar aller Parteien –, wie lange unser Wohlfahrtsstaat noch finanzierbar bleibt⁴⁷, doch ob wirklich rechtzeitig Konsequenzen gezogen und wirksame Begrenzungen eingebaut werden⁴⁸, bleibt zweifelhaft, wurde doch erst im vergangenen Jahr mit der Pflegeversicherung eine weitere wohlfahrtsstaatliche Stufe beschränkt⁴⁹. Das Gesetz hat bezeichnenderweise aber die endgültige Finanzierung offengelassen. Offen blieb auch die Frage, ob wegen der immer ungünstiger werdenden Alterszusammensetzung der deutschen Bevölkerung die Renten in zukünftigen Jahrzehnten überhaupt noch finanzierbar sein werden⁵⁰ und ob deshalb eine weitere Belastung (des immer kleiner werdenden Anteils der Beschäftigten) durch die Pflegeversicherung noch zu verantworten ist. Hier zeigt sich das Dilemma: Die Volksparteien glauben, sich auch dann nur aus einem Immer-Mehr an sozialen Leistungen legitimieren zu können, wenn an sich eine Eindämmung notwendig wäre⁵¹.

Auch die Notwendigkeit einer schlankeren Verwaltung wird jüngst zunehmend beschworen. Dies um so mehr, als in den nächsten Jahren eine unerhörte Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst ansteht. Die vielen in den 60er und 70er Jahren neu eingestellten Staatsdiener kommen in kurzer Zeit alle ins Pensionsalter – mit der Folge einer dramatischen Zunahme der Alterslasten für den Staat, so daß für andere staatliche Aufgaben immer weniger Geld zur Verfügung steht⁵². Die erforderliche Durchforstung und Ausschöpfung der Rationalisierungsreserven wäre eigentlich wiederum Aufgabe der Parlamente. Doch können diese sich gegen den öffentlichen Dienst noch durchsetzen? Dieser ist ja selbst in den Parlamenten in übergroßer Zahl vertreten. Ein Spaßvogel hat die zunehmende „Verbeamtung der Parlamente“⁵³ mit dem Satz karikiert: „Das Parlament ist mal voller und mal leerer, aber immer voller Lehrer“. In vielen Landesparlamenten kommt mehr als die Hälfte der Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst. Daß bei dieser Ausgangssituation alle Hoffnung auf eine grundlegende Reform leicht an Utopie zu grenzen scheint, liegt auf der Hand. Frido Wagener hat dies so ausgedrückt: „Der öffentliche Dienst ist fest in der Hand – des öffentlichen Dienstes“⁵⁴.

Die Parteien durchdringen aber nicht nur die Verwaltung, sondern die Verwaltung durchdringt umgekehrt auch die Par-

teien. „Das Parteifunktionärscorps setzt sich mehr und mehr aus Beamten zusammen“⁵⁵. Es entsteht eine gegenseitige Symbiose, die die Gefahr heraufbeschwört, daß sich bald gar nichts Grundlegendes mehr bewegen läßt⁵⁶.

Private Unternehmen haben in den letzten Jahren unter dem Wettbewerbsdruck (und gewiß auch mit öffentlicher Hilfe) ihre Personalkosten um 30 Prozent oder mehr einschränken müssen, um überleben zu können⁵⁷. Inwieweit dies auch im öffentlichen Dienst möglich ist, erscheint vorerst offen. In den hinter uns liegenden Wahlkämpfen hat keine der großen Parteien diese Fragen grundsätzlich zum Thema gemacht, sondern alle haben sie nach Art eines politischen Quasikartells ausgeklammert. Die Parteien scheinen die doppelte Zerreißprobe zu scheuen – gegenüber den Verbänden, deren Ansprüche sie zurückdrängen müßten, und gegenüber ihren eigenen Funktionären und Mitgliedern, mit deren Selbstverständnis eine Politik des Sparens und der Bescheidenheit immer noch schwer in Einklang zu bringen zu sein scheint.

An sich wäre es Aufgabe der Rechnungshöfe, hier gegenzuhalten. Sie sind aber, obwohl sich in jüngerer Zeit in manchen Rechnungshöfen einiges geändert hat, meist noch zu schwach und halten sich regelmäßig aus der Politik heraus. Es geht hier aber um ein eminent politisches Problem, dessen Wegschieben und Aussitzen – angesichts der aktuellen Notwendigkeit, die Kräfte des Staates zu bündeln, neue Prioritäten zu setzen und Nachrangiges einzuschränken – besonders gravierend ist. Was für ein Gegengewicht die Rechnungshöfe – gemeinsam mit

40) Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Zur Entwicklung der öffentlichen Verschwendung bis 1998, Rundschreiben vom 27. 10. 1994.

41) v. Arnim, in: v. Arnim/Lüder, Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993, S. 67 ff.

42) So die „klassische“ Formulierung von Scheuener, in: Festschr. f. Gerhard Müller, 1970, S. 379 (399).

43) Daß die politischen Instanzen (auch außerhalb von Entscheidungen über Politikfinanzierung) bei Einsatz der vielfältigen Mittel des Interventions- und Sozialstaates regelmäßig ebenfalls in einem weiteren, mittelbaren Sinne in eigener Sache entscheiden, betont v. Brünneke (o. Fußn. 30), S. 176.

44) Schmolders, Finanzpolitik, 3. Aufl. (1970), S. 195.

45) Zur Rolle des Finanzministers v. Arnim, in: Haubrichs, Festschr. f. Günter Schmolders zum 75. Geburtstag, 1978, S. 29 (50 f.).

46) Entscheidung des BVerfG, NJW 1995, 381.

47) Vgl. auch den Abschnitt „Zur Krise des Wohlfahrtsstaats“ in v. Hippel, Rechtspolitik, 1992, S. 203 ff. m. w. Nachw.; Habermann, Der Wohlfahrtsstaat, 1994.

48) Dazu v. Arnim, DVBl 1985, 1286; Schemmel/Borell, Verfassungsgrenzen für Steuerstaat und Staatshaushalt. Ein Beitrag zur Reform der Finanzverfassung, 1992 (Schriften des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler 75).

49) Zur Kritik: Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 18. 3. 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“, in: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1994/95, 1994, S. 276.

50) Vgl. den Beitrag „Zur Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung seit Beginn der neunziger Jahre“, Deutsche Bundesbank, Monatsbericht März 1995, S. 17.

51) Dahrendorf hat die gewandelte Herausforderung auf die Formel vom „Ende des sozialdemokratischen Jahrhunderts“ gebracht, wobei mit „sozialdemokratisch“ aber nicht das Programm einer bestimmten Partei gemeint ist, sondern aller bundesdeutschen sogenannten Volksparteien. Dahrendorf, Die Chancen der Krise, 1983, S. 16 ff.

52) Färber, Probleme der Finanzpolitik bei schrumpfender Bevölkerung, 1988; Littmann, Die Zeit Nr. 9 v. 24. 2. 1989.

53) Diesen Begriff verwendet auch das BVerfG in BVerfGE 40, 296 (321) = NJW 1975, 2331. Dort hat das BVerfG auch die Frage gestellt, „ob das in Bund und Ländern zu beobachtende unverhältnismäßig starke Anwachsen der Zahl der aktiven und inaktiven Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten („Verbeamtung der Parlamente“), sollte es sich fortsetzen, noch mit den Anforderungen eines materiell verstandenen Gewaltenteilungsprinzips vereinbar ist“.

54) Wagener, VVDStRL 37 (1979), 215 (237).

55) Soell, VVDStRL 33, 167.

56) v. Arnim, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 362 ff. m. w. Nachw.

57) Vgl. z. B. das Buch des Unternehmensberaters Berth, Erfolg, 1993, S. 455 f.; ferner Fa. Trumpf, Bericht über das Geschäftsjahr 1993/94, S. 18 f.

der öffentlichen Meinung – bilden könnten, würde sich zeigen, wenn ihre Spitze nicht mehr vom Parlament nach parteipolitischem Proporz, sondern direkt vom Volk gewählt würde⁵⁸.

Ein anderes Beispiel für die Problemlösungsschwäche unseres politischen Systems, weil allgemeine Interessen keine Lobby haben, ist die ausstehende Vereinfachung unseres überkomplizierten Rechts. Ob Steuerrecht, Sozialrecht, Bau- und Planungsrecht oder Umweltrecht, die Regelungen sind inzwischen so kompliziert geworden und ändern sich in so schneller Folge, daß selbst die professionelle Verwaltung oft ganze Gesetzesbereiche kalkuliert außer Anwendung läßt, um überhaupt noch entscheiden zu können⁵⁹. Für die Bürger hat die Unverständlichkeit und Undurchsichtigkeit des von der Politik verursachten Gesetzesdickichts eine geradezu entdemokratisierende Wirkung. Bei einer Umfrage hielten zwei Drittel der Befragten die Politik für derart kompliziert, „daß man als Bürger gar nicht mehr versteht, worum es geht“. Was aber nicht mehr begriffen werden kann, ist nicht mehr. Das hat schon Hegel bemerkt. Alle Besserungsversuche stoßen allerdings wieder auf die typischen Blockadenmechanismen der pluralistischen Demokratie: Das Interesse an Einfachheit und Verständlichkeit ist so allgemein, daß es die Möglichkeit schlagkräftiger verbandlicher Organisation sprengt und deshalb gegen die vielen Partikularverbände, die von der Komplizierung profitieren und für ihre jeweiligen Mitglieder Vorteile durchzusetzen suchen, kaum eine Chance zu besitzen scheint.

In der Schwäche allgemeiner Interessen liegt auch der Grund für die Blockierung einer wirklichen Steuerreform. Daß eigentlich eine grundlegende Vereinfachung und Durchforstung unerlässlich wäre, hat hinsichtlich des Steuerrechts der Bund der Steuerzahler immer wieder betont⁶⁰. Bereits 1968 beauftragte der damalige Bundesfinanzminister Franz Joseph Strauß eine „große Steuerreformkommission“⁶¹. In jüngerer Zeit mahnten Bundespräsident Herzog⁶² und der Rechnungshof Hamburg⁶³. Geschehen ist gleichwohl bisher praktisch nichts. Dennoch ist eine durchgreifende Steuerreform unter bestimmten Voraussetzungen durchaus möglich und auch politisch durchsetzbar. Das haben die USA gezeigt, die vor einigen Jahren eine radikale Beseitigung der Steuervergünstigungen und eine ebenso radikale Senkung der Steuertarife fertiggebracht haben⁶⁴. Die amerikanische Steuerreform wird inzwischen auch von Rudolf Scharping, dem Vorsitzenden der SPD, als Vorbild gepriesen⁶⁵. Durch diese Reform konnten beide Ziele erreicht werden:

- mehr Einfachheit und Durchschaubarkeit und
- mehr steuerliche Gerechtigkeit.

Doch auch in den USA kam das vorher utopisch Erscheinende nur dadurch schließlich zustande, daß einige Jahre vorher ein Volksentscheid in einem Einzelstaat, in Kalifornien, die dortige Gemeindesteuer deutlich abgesenkt hatte. Dadurch wurde allen auf Abhilfe und Besserung gerichteten Kräften Mut gemacht⁶⁶. Es entstand eine Aufbruchstimmung, eine „tax revolt“-Bewegung, die nicht nur auf viele andere amerikanische Staaten übergriff und dort in die Verfassungen Beschränkungen gegen den wachsenden Staat hineinschrieb, sondern auf deren Wogen es schließlich auch im Bund gelang, die genannte Steuerreform durchzusetzen.

Andererseits gibt es auch in der Bundesrepublik Deutschland gewisse Silberstreifen am Horizont. Hier sind vor allem drei Entwicklungen zu nennen: Die eine ist die zunehmende Erkenntnis, daß der Staat einen Teil seiner Aktivitäten eigentlich aufgeben könnte und müßte. Dieser Komplex wird unter den Stichworten „Privatisierung“⁶⁷, „Deregulierung“, „Gesetzesdurchforstung“ und „Entbürokratisierung“⁶⁸ geführt. Hier ist in den letzten Jahren einiges in Gang gekommen, wenn die Ergebnisse oft auch noch nicht den politischen Ankündigungen entsprechen. Bei der Privatisierung etwa zeigt sich häufig die

Gefahr, daß das bloß formale Schlüpfen von Staatsunternehmen in eine privatrechtliche Organisationsform, etwa in die der Aktiengesellschaft oder der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit wirklicher Privatisierung der Aufgaben verwechselt wird. Bleiben die Unternehmen aber als Eigengesellschaften in öffentlicher Hand, so bleiben sie zum Beispiel auch dem parteipolitischen Einfluß bei der Stellenbesetzung ausgesetzt⁶⁹; zugleich mindert sich aber der kommunalpolitische Einfluß des Muttergemeinwesens⁷⁰. Aber auch bei wirklicher Privatisierung besteht – zweitens – die Notwendigkeit fort, die großen beim Staat verbleibenden Bereiche zu überprüfen. Hier entwickelt sich eine Reformbewegung. Unter dem in den USA⁷¹ entstandenen Begriff „New Public Management“ werden strukturelle Unzulänglichkeiten der öffentlichen Verwaltung analysiert und Reformen vorgeschlagen. Praktische Versuche, die von Verwaltungswissenschaftlern (besonders von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer⁷², der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung⁷³ und der Bertelsmann-Stiftung⁷⁴) begleitet werden, finden vor allem auf der Ebene der Gemeinden statt, greifen allmählich aber auch auf die Länder über⁷⁵. Ihren Ausgangspunkt nahm die Reformdiskussion von Analysen, die das System der Willensbildung in unseren Städten als „System organisierter Unverantwortlichkeit“⁷⁶ geißeln. Doch ist sicherzustellen, daß die Ansätze sich nicht verselbständigen und sie die ursprünglichen Ziele der Reform (mehr Wirtschaftlichkeit einschließlich Sparsamkeit und mehr Bürgermitwirkung) nicht aus den Augen verlieren. Reformansätze könnten – drittens – auch aus den Erfahrungen der neuen Länder verstärkte Schubkraft erhalten. Die neuen Länder haben bei der deutschen Wiedervereinigung zwar das ganze westliche System einfach übergestülpt bekommen – einschließlich aller seiner Mängel. Es gibt aber Anzei-

58) Ähnlich auch Frey/Serna, FinArch 1990, 244 (263 f.).

59) Vgl. auch Pitschas, Verwaltungsverantwortung und Verwaltungungsverfahren, 1990, S. 48, 125 m. w. Nachw.: „Ausweichen in die brauchbare Illegalität.“; Oschatz, in: Festschr. f. Herbert Helmrich, 1994, S. 821: „Es verdichtet sich für den aufmerksamen Beobachter der Szene die Vermutung zur Gewißheit, daß bei Kenntnis und Beachtung aller vorhandenen Gesetze und Verordnungen, Verwaltungsrichtlinien und Satzungen alles zum Erliegen käme, das Rechtsleben quasi an sich selbst ersticke.“

60) Vgl. schon Brüner, Probleme einer Finanz- und Steuerreform I, Die Grundlagen, 1954.

61) Gutachten der Steuerreformkommission 1971 (Heft 17 der Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen).

62) FAZ v. 29. 8. 1994.

63) Presseerklärung des Rechnungshofs der Freien und Hansestadt Hamburg vom 24. 2. 1994.

64) Tipke, Einkommensteuer – Fundamentalreform, Steuer und Wirtschaft 1986, S. 150; Flick, 1986, 209.

65) FAZ v. 2. 1. 1995.

66) Folkers, Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben in den USA, 1983.

67) Dazu z. B. u. Armin, Rechtsfragen der Privatisierung, 1995 m. w. Nachw.

68) Dazu jüngst Oschatz, in: Festschr. f. Herbert Helmrich, 1994, S. 821.

69) Näheres bei u. Armin, Staat ohne Diener, Taschenbuchausgabe 1995, S. 166 ff. m. w. Nachw.

70) Grundlegend Banner, in: u. Armin/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, S. 201 (210).

71) Osborne/Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, 1992.

72) Z. B. Hill, Verwaltungsführung, Organisation, Personalwesen (VOP) 1994, 301; Klages, Die Neue Verwaltung 1994, 17; Reinermann, Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, 1994 (Speyerer Forschungsberichte, Bd. 139); König, DÖV 1995, 349.

73) Z. B. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Das neue Steuerungsmodell, KGSt-Bericht Nr. 5/1993.

74) Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Carl-Bertelsmann-Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, 2 Bände, 1993 und 1994.

75) Hill/Klages, Reform der Landesverwaltung, Speyerer Fortbildungstagung, März 1995 (Tagungsband wird demnächst veröffentlicht).

76) So ein Hauptinitiator der kommunalen Reformbewegung, der frühere Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Banner, z. B. in dem Aufsatz „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“, VOP 1991, 6 (7).

chen dafür, daß diese Mängel in den neuen Ländern, die noch nicht so sehr daran gewöhnt sind und darunter besonders leiden, auf erhöhten Widerstand – bei Bürgern und Politikern – stoßen⁷⁷. All diese zarten Reformpflänzchen werden sich jedoch nur zur Blüte entwickeln können, wenn der dazu nötige politische Druck entsteht – und das geht, wie ich meine, nicht ohne eine Aktivierung des Volkes. Ich werde darauf unter VI zurückkommen.

Eine „Schwester“ der zukunftsbedingten allgemeinen Interessen sind Zukunftsinteressen. Die Schlagseite des politischen Prozesses zu Lasten der Zukunft begegnet uns an vielen Stellen: in der rasant zunehmenden Staatsverschuldung, die fiskalische Lasten auf künftige Steuerzahler verlagert⁷⁸; in der schon erwähnten Aufhäufung der Pensions- und Rentenlawine; in der Überbesteuerung von Investitionen und Ersparnis⁷⁹; in der steuerpolitischen Diskriminierung des Entschlusses, Kinder zu bekommen und aufzuziehen⁸⁰; im Zukunftsdenken des Umweltschutzes⁸¹. Was die Familienbesteuerung anlangt, so besteht eine eklatante Benachteiligung von Ehen (mehr noch von Alleinerziehern) mit Kindern gegenüber Ehen ohne Kinder. Diese Benachteiligung ist in den öffentlichen Blickpunkt gerückt, seitdem die Geburtenrate in der Bundesrepublik stark abfällt bzw. seitdem man sich der Bedeutung dieses Abfalls bewußt geworden ist⁸². Bezeichnend ist, daß auch hier das BVerfG mit mehreren Urteilen dem Gesetzgeber Ultimaten zum Handeln setzen mußte⁸³. Da Eingriffe des BVerfG aber nur begrenzt möglich sind und bloße Appelle wahrscheinlich nicht ausreichen, um die Schlagseite des politischen Prozesses zu Lasten von Zukunftsinteressen zu beheben, muß man wohl auch darüber nachdenken, wie man das Kraftfeld ändern kann, innerhalb dessen Politik betrieben wird⁸⁴. Dafür werden wir möglicherweise auch ungewöhnliche, scheinbar utopische Vorschläge in die Erörterung einbeziehen müssen. So wäre etwa der Vorschlag zu diskutieren, ob nicht auch Personen unter 18 Jahren Stimmrecht bei Wahlen und Abstimmungen erhalten sollten, das bis zur Volljährigkeit der Kinder von ihren Eltern ausgeübt werden könnte⁸⁵.

IV. Mißbräuche bei Postenbesetzung und Politikfinanzierung

Es werden aber nicht nur die Probleme nicht gelöst, die „politische Klasse“ schafft auch noch selbst immer neue Probleme. Die Parteien und ihre Führungen tun einerseits zu wenig, andererseits zu viel – nur jeweils an der falschen Stelle⁸⁶. Sie sind – mit dem zugespitzten Wort v. Weizsäcker⁸⁷ – „machtvergesen“, wenn es um die Lösung der politischen Probleme geht, und „machtversessen“, wenn es um die Sicherung von eigenen Positionen, Posten und Geld geht. Damit komme ich zu meiner zweiten eingangs genannten These⁸⁸.

Hierher gehört der große Bereich der Rekrutierung des politischen Nachwuchses. Da die Auswahl fast des gesamten politischen Personals in den Händen der Parteien monopolisiert ist⁸⁹, tragen diese dafür die Verantwortung. Nicht nur wer Abgeordneter, sondern auch wer Bundespräsident oder Verfassungsrichter wird, liegt in ihrer Hand. Die Parteien treffen auch diese Personalentscheidungen häufig ganz unverblümt nach Proporz und machtpolitischen Kalkül. Als Kandidaten scheint allein die kleine Zahl von Leuten mit dem richtigen Parteibuch in Betracht zu kommen. Das aber steht nicht nur in Spannung zum Gleichheitssatz, sondern mindert zwangsläufig auch das Niveau. Daß die Parteien bei der Personalauswahl versagen, ist denn auch eine verbreitete Klage⁹⁰, nicht nur bei dem früheren Bundeskanzler Helmut Schmidt. Auch amtierende Politiker geben hier inzwischen unumwunden Defizite zu, so zum Beispiel Helmut Kohl und Jürgen Rüttgers⁹¹.

Die Frage der Qualität des Personals scheint mir auch der eigentliche Grund zu sein, warum die Bezahlung der Politiker in der Öffentlichkeit ein solch gewichtiges Thema darstellt. Es ist weniger die Höhe der Bezüge als vielmehr das Mißverhältnis zu ihren Leistungen, das auf Kritik stößt. Am Beispiel der parlamentarischen Staatssekretäre in Bonn wird das besonders deutlich. Sie haben praktisch kaum Aufgaben; die ganze Institution

dient der Regierung vornehmlich als Instrument der Disziplinierung ihrer Bundestagsfraktionen, deren Mitglieder durch Aussicht auf einen solchen Posten bei Laune gehalten werden sollen⁹². Das Volk hat ein recht sicheres Urteil darüber, daß diese Amtsinhaber überwiegend nicht wirklich verdienen, was sie verdienen⁹³.

Erstreckt sich die Parteibuchwirtschaft darüber hinaus auch auf die normale öffentliche Verwaltung, wie dies inzwischen in abertausenden von Fällen geschieht, so schlägt sie in eindeutige Illegalität um⁹⁴. Schulleiter, Sparkassendirektoren, Rundfunkredakteure, Leiter öffentlicher Unternehmen und viele andere Positionen werden immer mehr nach Parteibuch besetzt⁹⁵. Das

77) Vgl. z. B. Biedenkopf, Regierungs- und Verwaltungsprobleme in einem neuen Bundesland, 1994 (Speyerer Vorträge Heft 26).

78) v. Arnim/Weinberg, Staatsverschuldung in der Bundesrepublik Deutschland, 1986; Friauf, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR IV, 1990, S. 321 ff.

79) v. Arnim, ZRP 1980, 201.

80) Zeidler, Ehe und Familie, in: Benda/Maihofer/Vogel, Hdb. des VerfR der Bundesrepublik Deutschland, 1. Aufl. (1983), S. 555 (588 ff. m. w. Nachw.).

81) Jonas, Das Prinzip Verantwortung, 1979, S. 245 ff.; Saladin, Verantwortung als Staatsprinzip, 1984, S. 99 f.; Böhrer, Nachweltschutz, 1991.

82) Zum Ausmaß, zu den Gründen und Folgen des Bevölkerungsrückgangs Miegel/Wahl, Das Ende des Individualismus. Die Kultur des Westens zerstört sich selbst, 1993.

83) Z. B. BVerfGE 44, 249 = NJW 1977, 1869; BVerfGE 82, 60 = NJW. Dazu international vergleichend v. Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, 1992, S. 108 ff.

84) Inwieweit der neue Art. 20a GG, wonach der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ schützt, eine gewisse Stärkung von Zukunftsbelangen bewirken kann, bleibt abzuwarten. Eine unmittelbare Änderung des politischen Kraftfeldes wird dadurch jedenfalls nicht bewirkt. Mit Recht wies v. Brünneck (Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, 1992, S. 183) darauf hin, die Verfassungsgerichtsbarkeit dürfe den politischen Institutionen auch schon vor der Verfassungsänderung „mehr positive Vorgaben für den langfristigen Schutz von Leben, Gesundheit und Umwelt machen, die von den politischen Instanzen vielfach vernachlässigt werden, weil sie für die nächste Wahlentscheidung keine Rolle zu spielen scheinen“.

85) v. Nieding, Zur Vereinbarkeit eines Kinder- oder Familienwahlrechts mit dem Grundgesetz, Wissenschaftliche Dienste des Dt. BT, Ausarbeitung 4/93 m. w. Nachw. Vgl. auch Schüller, Die Alterslüge. Für einen neuen Generationenvertrag, 1995, S. 180.

86) Vgl. auch Forsthoef, Rechtsstaat im Wandel, 1964, S. 77, der dieses Wort auf den Staat bezog: „Wir haben zu viel und zu wenig Staat – jeweils an der falschen Stelle“.

87) v. Weizsäcker im Gespräch mit Gunter Hofmann und Werner A. Perger, 1992, S. 164: „Nach meiner Überzeugung ist unser Parteienstaat von beidem zugleich geprägt, nämlich machtversessen auf den Wahlsieg und machtvergessen bei der Wahrnehmung der inhaltlichen und konzeptionellen politischen Führungsaufgabe.“

88) Vgl. auch v. Arnim, DÖV 1985, 593 m. w. Nachw. Aus jüngerer Zeit: Apel, Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland, 1991; Kühne, in: Festschr. f. Kurt G. A. Jeserich zum 90. Geburtstag, 1994, S. 309 (319 ff. m. w. Nachw.); Huber, JZ 1994, 689; Adam, Die Ohnmacht der Demokratie. Wie man den Staat ausbeutet, betrügt und verspielt, 1994.

89) Nur auf Kommunalebene spielen neben den Parteien in manchen Ländern kommunale Wählergemeinschaften noch eine erhebliche Rolle, besonders in Baden-Württemberg und Bayern.

90) Erwin und Ute Scheuch, Cliques, Klüngel und Karriere, 1992; v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, Kap. 3 VI (S. 106 ff.), jew. m. w. Nachw.

91) Rüttgers, Dinosaurier der Demokratie, 1993, S. 244.

92) v. Arnim, Staat als Beute, 1993, S. 200 ff.

93) v. Arnim, in: ders., Demokratie ohne Volk, 1993, S. 275 ff.

94) Nach dem Grundgesetz (Art. 33 II, III, V; Art. 3 II GG) dürfen Besetzungen grundsätzlich allein nach persönlicher und sachlicher Befähigung erfolgen. Dazu v. Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980.

95) Zum Problem der Ämterpatronage durch politische Parteien Eschenburg, Ämterpatronage, 1961; v. Arnim, Ämterpatronage durch politische Parteien, 1980; in jüngerer Zeit: Rupp, in: Isensee/Kirchhof, Hdb. des StaatsR I, 1987, S. 1187 (S. 1221 f.); Wahl, FAZ v. 12. 11. 1987; Lecheler, in: Kirchhof/Isensee, Hdb. des StaatsR III, 1988, S. 717 (S. 756 ff.), Haungs, Aktuelle Probleme der Parteiendemokratie, Jahrbuch für Politik 1992, Halbbd. 1, S. 37 ff.; dazu die Replik von v. Arnim, Jahrbuch für Politik 1993, Halbbd. 1, S. 53 ff., und die Duplik von Haungs, ebda., S. 59 ff.; Wahl, Badische Zeitung v. 10. 9. 1993; Herzog, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, S. 33 f.; Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung, 1994, S. 101 ff.; v. Münch/Kunig, GG II, 3. Aufl. (1995), Art. 21 Rdnr. 42.

BVerfG hat zur Praxis der parteipolitischen Ämterpatronage bisher nichts gesagt und wird – aus Gründen seiner eigenen Betroffenheit – voraussichtlich auch nichts sagen, mit der Folge, daß die Fehlentwicklungen ungebremselt weitergehen, wenn nicht auf andere Weise etwas Wirksames dagegen geschieht. Die Parteien können das Ordnungsproblem, die eigene Begehrlichkeit nach Geld und Posten in Schranken zu halten, von sich aus offenbar nicht in den Griff bekommen.

Der zunehmende Einfluß der Parteipolitik auf diejenigen Institutionen, die diese Politik eigentlich kontrollieren sollten, wie z.B. Gerichte und Rundfunkanstalten, die zunehmende parteipolitische Kolonisierung von Staat und Gesellschaft, führen zu strukturellen Änderungen in den Köpfen aller Beteiligten. Der tägliche Anschauungsunterricht im machtpolitischen Agieren bei der Postenbesetzung muß auf die „Moral“ der davon positiv und negativ Betroffenen auf Dauer geradezu zersetzende Wirkung haben und Opportunismus und politische Willfährigkeit fördern. Diese Situation wird durch das übliche Bild von der Aufteilung der Beute unter die siegreichen Eroberer der Staatsmacht noch nicht einmal voll erfaßt, weil es nicht zum Ausdruck bringt, in welchem Maß die Parteien hier die Substanz unserer Demokratie aufzuzehren drohen. Treffender wäre es, an Sumo-Ringer zu denken, die im Porzellanladen um dessen Inhalt kämpfen. Wenn die von den Parteien an die Spitze öffentlicher Unternehmen gesetzten Personen sich dann ihrerseits erkenntlich erweisen, indem sie größere Summen auf Kosten ihres Unternehmens an ihre Partei „spenden“ lassen – so etwa geschehen im Fall der Stadtwerke Bremen –, dann scheint aus der Sicht machtbewußter Parteifunktionäre geradezu eine Art Perpetuum mobile der Parteienfinanzierung gefunden, die sich aus der Patronage fortwährend regeneriert⁹⁶.

Das Thema Parteienfinanzierung ist deshalb so aufschlußreich, weil sich in den Finanzen schon immer die Probleme eines Gemeinwesens besonders klar widerspiegeln⁹⁷. „Pecunia nervus rerum“⁹⁸, Geld ist der Kern der Dinge. So werden auch die heutigen Probleme der Parteien und des Parteienstaates in der Parteienfinanzierung besonders deutlich⁹⁹:

- die mangelnde Problemlösungsfähigkeit „der Politik“, die eine Verlagerung der Kompetenz auf das BVerfG begünstigt,
- die Entmachtung der Bürger
- und die ursächliche Verknüpfung zwischen beidem.

Die „Väter“ des Grundgesetzes (und die wenigen „Mütter“) waren noch davon ausgegangen, die Parteien finanzierten sich allein aus Spenden und Beiträgen ihrer Mitglieder¹⁰⁰. Zu Beginn der 50er Jahre gab es deshalb noch keinerlei staatliche Parteienfinanzierung. Die direkte Parteienfinanzierung aus der Staatskasse wurde erst 1959 in der Bundesrepublik eingeführt. Dies war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Costa Rica und Argentinien sie schon vorher eingeführt¹⁰¹. Aufgrund des schnellen Wachstums der von den Parteien selbst bewilligten Staatsmittel mußte das BVerfG 1966 Grenzen ziehen¹⁰². Auch später sind die Ansätze zur Begrenzung der Anspruchsmoralität der Parteien und zur Ordnung dieses Bereichs regelmäßig vom BVerfG ausgegangen (wenn das Gericht auch keineswegs eine gerade Linie verfolgte). Hier wird die erwähnte Funktion des BVerfG als Ober- und Ersatzgesetzgeber besonders deutlich. Das Parteiengesetz, das in Wahrheit weitgehend ein Parteienfinanzierungsgesetz ist, stellt in vielen wichtigen Punkten lediglich eine Ratifikation verfassungsgerichtlicher Urteile dar, wobei die Parteien allerdings ständig versuchten, die vom Gericht gesetzten Grenzen hinauszuschieben¹⁰³; sie haben den vom Gericht zugemessenen Becher regelmäßig nicht nur zur Neige geleert, sondern sich auch unaufgefordert nachgeschenkt.

Die letzte große Änderung des Parteiengesetzes erfolgte Ende 1993. Dieses Gesetz geht auf ein Grundsatzurteil des BVerfG vom 9. 4. 1992 zurück¹⁰⁴. Um die Anforderungen die-

ses Urteils zu konkretisieren, hatte der Bundespräsident eine Kommission¹⁰⁵ eingesetzt, die aus sieben Sachverständigen bestand, zu denen auch der Verfasser gehörte. Das neue Gesetz geht jedoch in wesentlichen Punkten über das Urteil des BVerfG und die Vorschläge der Kommission hinaus¹⁰⁶. Die Parteien haben sich mal wieder mehr bewilligt, als ihnen verfassungsrechtlich zusteht. Um die öffentliche Kritik in Grenzen zu halten, veranstaltete der zuständige Ausschuß des Bundestags im letzten Oktober eine Sachverständigenanhörung¹⁰⁷, deren Verfahren eher einem Schauprozeß ähnelte¹⁰⁸. Von den 15 zur Anhörung Geladenen waren sechs die Schatzmeister der Parteien selbst. Andere „Sachverständige“ standen den vom Gesetz begünstigten Parteien nahe. Noch anderen blieb – angesichts der kurzen Ladungsfrist – nicht die nötige Zeit, sich in die hochkomplizierte Materie einzuarbeiten. So kam am Ende das von den meisten Parteien in „demokratischer Einigkeit“ gewünschte Ergebnis heraus, und sie konnten sagen, die Mehrheit der angehörten Sachverständigen hätte dem Gesetz seine Unbedenklichkeit bescheinigt¹⁰⁹. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz zwar schließlich, weil er sich bei der Verfassungsüberprüfung nicht an die Stelle des BVerfG setzen wollte, aber nur unter größten Bedenken, die er in einer gleichzeitig veröffentlichten Presseerklärung näher begründete – ein meines Wissens bisher einmaliger Vorgang in der deutschen Verfassungsgeschichte. Ein Antrag zur Überprüfung der Gesetze in Karlsruhe ist bereits gestellt. Doch wird es bis zu einer Entscheidung wiederum Jahre dauern, während derer die Parteien die erhöhten Zahlungen erhalten, und zur Rückzahlung verfassungswidriger Leistungen hat das Gericht die Parteien bisher noch nie verurteilt.

Die Urteile des BVerfG seit 1966 betrafen die Parteienfinanzierung im engeren Sinne¹¹⁰. Die indirekte Folge war ein explosionsartiges Wachsen der Staatszuwendungen an Hilfsorganisationen der Parteien, auf die die Parteien auswichen, besonders an Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen ab 1967. Die Zuwendungen an die Fraktionen des Bundestags haben sich seitdem fast verdreifacht, die an die Parteistiftungen mehr als verzehnfacht¹¹¹; sie haben sich dadurch zu einer Größenordnung

96) v. Amim, Staat ohne Diener, 1993, S. 162f.

97) Die symptomatische, aber auch die ursächliche Bedeutung der Finanzen für das politische Geschehen hat Schumpeter immer wieder betont, z.B. in: Goldscheid/Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaates, 1917, wieder hrsg. von Hickel, 1976, S. 329 (332).

98) Stolleis, Pecunia nervus rerum, 1983.

99) v. Amim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991, S. 1ff.

100) Einer der „Väter“ des Grundgesetzes, der hessische Ministerpräsident Zinn, hat rückblickend bemerkt, „daß uns damals der Gedanke einer Alimentierung der Parteien durch den Staat völlig unvorstellbar gewesen ist“. Zitiert nach Dübber, Geld und Politik, 1970, S. 97.

101) v. Amim (o. Fußn. 99), S. 57.

102) BVerfGE 20, 56 = NJW 1966, 1499.

103) Dazu v. Amim (o. Fußn. 99).

104) BVerfGE 85, 264 = NJW 1992, 2545.

105) Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung. Der Bericht der Kommission vom 19. 2. 1993 ist abgedruckt in: BT-Dr 12/4425.

106) Sandler, NJW 1994, 365; Drysch, NVwZ 1994, 218; v. Amim, Staat ohne Diener (überarbeitete und aktualisierte Taschenbuchausgabe), 1995, S. 190ff.

107) Sten. Prot. über die 77. Sitzung des Innenausschusses des Dt. BT am 18. 10. 1993, Prot. Nr. 77.

108) Daß es dabei nur um eine Alibiveranstaltung ging, nicht um eine ernstgemeinte Sachverständigenanhörung, kam auch darin zum Ausdruck, daß der damalige Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion Rüttgers der SPD öffentlich „Wortbruch“ vorwarf, als sie – aufgrund der Anhörung – in einem Punkt zugunsten einer verfassungsmäßigen Lösung von den vorherigen Absprachen abweichen wollte und es dann schließlich doch nicht tat.

109) Z.B. der Abgeordnete Zeitmann, (CDU/CSU), Dt. BT, Sten. Ber. der Sitzung vom 12. 11. 1993, S. 16407; ebenso der (seinerzeitige) Schatzmeister der CSU, der Abgeordnete Dr. Fallthausen, ebd., S. 164/12.

110) Einen Überblick über die Rechtsprechung des BVerfG gibt die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung in ihren Empfehlungen vom 19. 2. 1993, BT-Dr 12/4425, S. 7ff.

111) Vgl. v. Amim (o. Fußn. 99), S. 82ff.

ausgewachsen, die die Staatsfinanzierung der eigentlichen Parteien bei weitem in den Schatten stellt, ohne daß die Öffentlichkeit aber bisher die Gewichtsverlagerung erkannt hätte und ohne daß sich die Rechtsprechung und Teile der Wissenschaft bewußt gemacht hätten, daß dadurch die Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung faktisch unterlaufen wird¹¹².

Im folgenden sollen noch einige Fälle von Machtmißbrauch geschildert werden, an deren Aufklärung der *Verfassers* selbst mitgewirkt hat. Geradezu ein Lehrbeispiel, daß Macht ohne wirkliche Grenzen leicht korruptiert, ist der sogenannte hessische Diätenfall¹¹³. Im Jahre 1988 hatte sich der Landtag in Wiesbaden kräftige Diätenerhöhungen und versteckte Doppelbezüge, die zum Teil auch noch steuerfrei waren, bewilligt – und dies damit begründet, hessische Abgeordnete bildeten im Vergleich mit anderen deutschen Parlamenten das finanzielle Schlußlicht. In Wahrheit waren sie bereits in der Spitzengruppe und übernahmen nach der Gesetzesänderung die alleinige Spitze, teilweise noch vor Bundestagsabgeordneten. Als dieser Sachverhalt publik gemacht wurde, mußte das Gesetz zurückgenommen werden und der Präsident und der Vizepräsident des Landtags mußten ihren Hut nehmen.

Der Hamburger Diätenfall von 1991 verlief ähnlich¹¹⁴. Nach einem neuen Diätengesetz sollten der Präsident des Parlaments und die Fraktionsvorsitzenden Gehälter von rund 20000 Mark im Monat erhalten. Der eigentliche Clou aber war die Altersversorgung, die in einem unlesbaren Paragraphen versteckt war. Die Dechiffrierung ergab, daß Spitzenparlamentarier schon nach dreieinhalb Jahren Amtszeit einen Anspruch auf über 10000 Mark monatliche Rente erlangen sollten, dynamisiert, auf Lebenszeit und ohne eigene Beiträge. Maßgenommen hatten die Gesetzmacher an der Altersversorgung von Senatoren, die in der Tat ähnlich üppig ausgestaltet war. Dieses Gesetz war vier Jahre vorher in einem fast mafiösen Verfahren durchgeboxt worden. Eine Handvoll Spitzenpolitiker hatte das Gesetz unmittelbar vor der Auflösung des Parlaments – unter Verletzung vieler Bestimmungen der Hamburger Verfassung – an einem einzigen Tag durch das Parlament und seine Ausschüsse gepeitscht. Drahtzieher waren im wesentlichen dieselben, die dann 1991 von der Pensionsregelung für Präsident und Fraktionsvorsitzende profitieren sollten, die nach dem Vorbild der Senatorenversorgung gestaltet war. Als diese Zusammenhänge im Herbst 1991 aufgedeckt wurden und der Camouflagecharakter des Verfahrens publik wurde, war nicht nur das Diätengesetz von 1991 zum Scheitern verurteilt, sondern es mußte auch das Gesetz über die Erhöhung der Senatoren Pension von 1987 aufgehoben werden.

Doch gibt es in anderen Bundesländern teilweise noch ausgeprägtere Privilegien¹¹⁵. Das Saarland ragt besonders hervor. Dort kann ein Minister schon nach einem Amtstag eine Altersversorgung von 75 Prozent der Aktivenbezüge, also 12000 Mark monatlich, erwerben. Auch in allen anderen Ländern ist die Altersversorgung sehr viel üppiger als die für Bundesminister, obwohl die auch nicht gerade schlecht ist. Diese Landesprivilegien waren, wie in Hamburg, unter Ausschluß der Öffentlichkeit und in Kartellabsprachen mit der jeweiligen Opposition zustande gekommen, die dafür ihrerseits durch großzügige Erhöhungen der Abgeordnetendiäten und der Zahlungen an Fraktionen abgefunden wurde. Immerhin: Nachdem dies 1992 bekannt geworden war, haben inzwischen das Saarland und sechs weitere Länder ihre Ministergesetze geändert, sie dem Bundesministergesetz angepaßt und dadurch eine Reihe von unhaltbaren Privilegien beseitigt, allerdings ohne große Öffentlichkeit – dies wohl deshalb, weil durch die Gesetzesänderung die Berechtigung der Kritik, die zunächst vehement bestritten worden war, stillschweigend anerkannt wurde, gleichwohl die Gesetze zumeist nur für die *Zukunft* geändert wurden, den *amtierenden* Ministern dagegen die Privilegien erhalten bleiben. In den ande-

ren Bundesländern fehlt allerdings noch jeder Ansatz, ihre überzogene Ministerversorgung zumindest auf das Niveau des Bundesministergesetzes zurückzuführen¹¹⁶.

Mit diesen Fällen von offensichtlichem Mißbrauch gehen Erhöhungen des Niveaus der Politikfinanzierung einher, die nicht weniger problematisch sind, weil sie die Fähigkeit der Politik beeinträchtigen, moralisch, politisch und mental noch die nötigen Einschränkungen gegenüber den Ansprüchen der Gesellschaft vorzunehmen. Auch hier spielt die Überversorgung von Politikern wieder eine bedenkliche Rolle. Insofern haben auch die neuen Länder schnell gelernt und teilweise gegenüber den alten Ländern noch zugelegt. Ein Beispiel: Während ein normaler Arbeitnehmer jedes Jahr, in dem er arbeitet, einen Rentenanspruch in Höhe von 1,5 Prozent seiner laufenden Bezüge erwirbt, werden Abgeordnete in Sachsen-Anhalt pro Jahr fast 10 Prozent ihrer Bezüge als Altersversorgung gutgeschrieben, in Thüringen fast 8 Prozent¹¹⁷. Solange das Gehaltsniveau der östlichen Landtagsabgeordneten niedrig war, fiel diese Form der Überversorgung nicht auf. Das ändert sich aber nun, wo die Gehälter allmählich auf Westniveau hochgedrückt werden. Die Thüringer Abgeordneten haben im Februar 1995 eine Erhöhung ihres Gehalts um 32 Prozent vorgenommen¹¹⁸.

Wo sollen Parlamente, die sich selbst üppig bedienen, noch die Autorität hernehmen, um die nötigen Einschränkungen etwa bei der Versorgung der Beamten und öffentlichen Angestellten durchzusetzen – ohne daß es zu wachsender Unzufriedenheit kommt? Der Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz, Kurt Beck, der dem nach Bonn gewechselten Rudolf Scharping nachfolgte, begann seine Tätigkeit im Oktober letzten Jahres mit einem öffentlichkeitswirksamen Paukenschlag. Er verkleinerte die Zahl seiner Ministerien um drei. Und er ließ keinen Zweifel über die dahinterstehende „Philosophie“. Seine Großmutter habe ihm beigebracht: „Die Treppe wird von oben gekehrt“¹¹⁹. Wer eine schlanke Verwaltung durchsetzen will, muß in der Tat oben anfangen. Das gilt aber nicht nur für die Regierung, sondern auch für die Parlamente. Sie laufen Gefahr zu scheitern, wenn sie die notwendigen Schnitte nicht als erste bei sich selbst vornehmen. Die von Frau Süßmuth eingesetzte Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, die sogenannte Kessel-Kommission, hat zu Recht die Frage gestellt, ob die Tätigkeit von Landtagsabgeordneten wirklich hauptberuflich erfolgen muß oder nicht – wie in den Staaten-Parlamenten der USA und in der Schweiz sogar im Bundesparlament – auch nebenberuflich geschehen kann¹²⁰. Thomas Ellwein, der Konstanzer Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungsreformer, hat in seinem Buch „Das Dilemma der Verwaltung“ herausgestellt, eine Verschlinkung der Verwaltung setze

112) Zu den Parteistiftungen jüngst v. Arnim, Der Spiegel v. 26. 12. 1994, S. 26–28.

113) v. Arnim, Macht macht erfinderisch, 1988.

114) v. Arnim, Der Staat als Beute, 1993, S. 67 ff.

115) v. Arnim, Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, 1992.

116) v. Arnim, Staat ohne Diener (überarbeitete Taschenbuchausgabe), 1995, Kap. 5, Abschn. IV.

117) Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 101 ff.

118) Dazu v. Arnim, Stellungnahme zur Neuregelung der Abgeordnetendiäten in Thüringen, Februar 1995 (Typoskript); P. Huber, ThürVerwBl 1995, 73; Link, ThürVerwBl 1995, 104.

119) Zum Zusammenhang zwischen der Einschränkung von staatlichen Leistungen und der Glaubwürdigkeit der Politiker auch v. Hippel, Rechtspolitik, 1992, S. 145 f.

120) Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Abgeordnetenrechts, Bericht vom 3. 6. 1993, BT-Dr 12/5020, S. 10. Dort hat die Kommission Zweifel geäußert, „ob die Tätigkeit eines Landtagsabgeordneten generell als so umfassend anzusehen ist, daß sie als Ausübung eines ‚Hauptberufs‘ gewertet werden muß“.

eine Verschlinkung der Parlamente voraus¹²¹. Lean Management verlangt vorher „Lean Politics“¹²². Die Landtage könnten ihre Arbeit durchaus auch in zwei kürzeren Sitzungsperioden tun – ohne hauptberufliche Besoldung und Versorgung¹²³. Niemand, so hat ein kompetenter Beobachter mit Blick auf die finanziellen Selbstbewilligungen der Landesparlamente bemerkt, „trägt auf Dauer unbefangen und unbemerkt vom Steuerzahler einen zu groß geschneiderten Anzug“¹²⁴. Noch in den 60er Jahren hatten die Bezüge von Landtagsabgeordneten nur die Hälfte oder weniger der Bundestagsentschädigung betragen. Inzwischen haben sich ihre Bezüge an die ihrer Bundestagskollegen angenähert. Das erscheint paradox; denn gleichzeitig haben die eigentlichen Aufgaben der Landesparlamente, besonders im Bereich der Gesetzgebung, immer mehr abgenommen. Daß Beanspruchung und Bezahlung der Abgeordneten dennoch so stark gewachsen sind, ist nur vor dem Hintergrund ihrer zunehmenden Überbürdung mit Parteiaufgaben zu verstehen. Die Aufwertung des Landtagsmandats zur Vollzeittätigkeit erfolgte nicht, weil die Tätigkeit im Landtag das wirklich verlangt, sondern, um die Abgeordneten – mit dem zugespitzten Wort des früheren Bundestagspräsidenten v. Hassel – als „vom Landtag bezahlte Parteiarbeiter von Montag bis Freitag einspannen zu können“¹²⁵.

Daß die Landesparlamentarier inzwischen fast an die Bezahlung ihrer Kollegen in Bonn heranreichen, hat nun dazu geführt, daß der Bundestag den alten Abstand wiederherstellen will. Nach zwei mißlungenen Versuchen hat er jetzt, nach dem Wahljahr 1994, zum großen Schlag ausgeholt. Die Entschädigung von Bundestags- und Europaabgeordneten soll nach einem am 29. 6. 1995 in erster Lesung¹²⁶ beratenen Gesetzentwurf¹²⁷ rückwirkend ab dem 1. 1. 1995 in sechs jährlichen Stufen von derzeit 10366 DM monatlicher Entschädigung auf voraussichtlich etwa 16500 DM (ab dem 1. 1. 2000) steigen. Die Altersversorgung fällt nicht etwa, sondern wächst mit – nur etwas langsamer. Das Ganze wird dadurch kaschiert, daß das Gesetz keine Zahlen mehr nennt, sondern die Entschädigung an die Besoldung eines Bundesrichters anknüpft, der dasselbe verdient wie ein hoher Beamter (Ministerialdirigent in der Bundesverwaltung: Besoldungsgruppe B 6). Da diese Anknüpfung dem Diätenurteil des BVerfG offensichtlich widerspricht, das bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache¹²⁸ aus guten Gründen eine jeweils selbständige, der öffentlichen Kontrolle zugängliche Entscheidung im Wege der parlamentarischen Gesetzgebung verlangt¹²⁹, soll die verfassungsgerichtliche Kontrolle durch eine ebenfalls vorgesehene Änderung des Grundgesetzes ausgehebelt werden¹³⁰. Damit würden die Einkommen der Abgeordneten sozusagen dynamisiert. Dieser Automatismus entzieht die Erhöhungen der Diäten nicht nur der öffentlichen Kontrolle, sondern führt auch dazu, daß die Abgeordneten bei jeder Besoldungserhöhung für den öffentlichen Dienst auch über ihre eigenen Bezüge mitentscheiden und deshalb bei Entscheidungen über den öffentlichen Dienst ihre Unbefangenheit vollends verlieren. Dadurch kann zumindest der böse Schein begründet werden, daß Veränderungen der Beamtenbesoldung sich nicht zuletzt nach den Wünschen vieler Abgeordneter hinsichtlich ihrer eigenen Bezüge richten. Der Schwanz wedelt dann mit dem Hund.

Die vorgesehene Verfassungsänderung, die in Zukunft auch Regelungen aufgrund eines Gesetzes zulassen soll, ermöglicht es sogar, das Nähere über die Höhe und Ausgestaltung der Entschädigung, der Versorgung und der Aufwandsentschädigung in ein nicht öffentlich tagendes Untergremium des Bundestages (z. B. den Ältestenrat oder das Präsidium) zu verlagern und damit der öffentlichen Kontrolle vollends zu entziehen. Sollte diese Anhebung der Diäten und die gleichzeitige Abdunkelung des Entscheidungsverfahrens im Bund gelingen, so ist zu befürchten, daß die Länder „flächendeckend“ folgen werden. Und wodurch ist gewährleistet, daß dieser für die politische Klasse so verführerische Weg zurück von der Publizität in die Dunkelkammer (und damit in die „Diätensteinzeit“) auf die Abgeordnetendiäten beschränkt bleibt und nicht auch andere Zweige der Politikfinanzierung erfaßt bis hin zur staatlichen Parteienfinanzierung? Auf diese Weise droht, um im Bild Kurt Becks zu bleiben, die Treppe von oben nicht gekehrt, sondern im Gegenteil nachhaltig verschmutzt zu werden.

Im übrigen: Mehr Geld bedeutet auch mehr Macht. Wenn es richtig ist, daß die Allmacht der politischen Parteien begrenzt werden muß,

dann gilt dies in besonderer Weise für die staatliche Finanzierung der Parteien, ihrer Hilfsorganisationen und ihrer Funktionäre.

Doch wer will hier eine Umkehr oder auch nur ein Anhalten der Entwicklung durchsetzen – gegen die Eigeninteressen der Parlamentarier selbst, die mit der Gesetzgebung (und sogar der verfassungsändernden Gesetzgebung) das Heft in der Hand haben? Sind Parlamente und damit auch Staat und Verwaltung also letztlich unreformierbar? Ich meine, nein. Doch kann man den Parlamenten die Kraft zur Reform nur geben, wenn man dem Volk mehr Einfluß gibt. Hier gilt also wieder ein Paradox. Durchgreifende Reformen müssen ganz oben beginnen. Die Kraft dazu aber kann den Repräsentanten nur von unten gegeben werden, vom Bürger, Wähler und Abstimmenden.

V. Das Partizipationsdefizit

Unser Problem besteht allerdings darin, daß die Bürger derzeit fast nichts Substantielles zu sagen haben. Damit komme ich zu meiner dritten These, also dem, was Maihofer das Partizipationsdefizit genannt hat, ja, man kann geradezu von einer Entmündigung des Bürgers sprechen¹³¹; er ist nur nominell Herr und Souverän in unserer Demokratie, besitzt in Wahrheit aber kaum Einfluß. Die Entmündigung der 60 Millionen deutschen Wähler zeigt sich besonders auf der Bundesebene, auf der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes die wichtigsten Entscheidungen fallen. (Noch stärker zeigt sich die Entmündigung allerdings auf Europaebene¹³², auf die hier aber nicht eingegangen werden kann.) Sachentscheidungen im Wege des Volksbegehrens und Volksentscheids gibt es auf Bundesebene ohnehin nicht. Aber selbst bei Ausübung seines Königsrechts in der repräsentativen Demokratie, des Wahlrechts, wird der Bürger von den Parteien bevormundet, und zwar weitaus mehr als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie unvermeidlich wäre. Wer ins Parlament kommt, bestimmt die Par-

121) Ellwein, Das Dilemma der Verwaltung, 1994, S. 121: „Dem Grunde nach bleibt ... Verwaltung auf Wachstum und Ausweitung hin angelegt. Das Dilemma der Verwaltung ist ihre Verflechtung mit der Politik. Sie bewirkt, daß Politik und Verwaltung zugleich verändert werden müßten. Da daran nicht zu denken ist, verfestigen sie wechselseitig ihre Zustände. Die deutschen Landtage könnten ‚Politik‘ bequemer in zwei kürzeren Sitzungsperioden im Jahr betreiben. Verwaltung mit Einzelfallentscheidungen, Mittelverteilung, Lobbytätigkeit in den Ministerien gewährleistet dagegen eine Dauertätigkeit mit der entsprechenden Besoldung und Versorgung. Kritik an der Verwaltung richtet sich deshalb in Wahrheit meist gegen die Politik. Der wirksamen Verwaltungsvereinfachung müßte die Politikvereinfachung vorausgehen. Diese Kombination gewährleistet, daß das meiste so bleibt, wie es ist. Es ist keine resignierte Prognose, sondern (meine) fatale Gewißheit: Wir werden uns in Deutschland auch weiterhin eine Verwaltung leisten, die wir uns nicht leisten können. Das Ende davon ist abzusehen.“

122) May, Lean Politics. Eine Radikalkur für den Staat, 1995.

123) Vgl. die in den vorangehenden drei Fußnoten Genannten.

124) So der Direktor des Niedersächsischen Landtags Albert Janssen, Der Landtag im Leineschloß – Entwicklungslinien und Zukunftsperspektiven –, in: Präsident des Niedersächsischen Landtags, Rückblicke – Ausblicke, 1992, S. 15 (31).

125) Vgl. auch v. Hassels ernste Mahnung zu einer Reform unserer Landtage, die „eine der Lebensfragen für unsere Demokratie“ sei, in der Ansprache zu seinem 80. Geburtstag. Zitiert in v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993, S. 318f. In diesen Zusammenhang gehört auch eine in der FAZ v. 29. 7. 1987 wiedergegebene Äußerung des früheren Wuppertaler Oberbürgermeisters und nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Johannes Rau: „Eine politische Partei, die ihre führenden Funktionäre von montags morgens bis sonntags abends so beschäftigt, daß die Gefahr der Begegnung mit dem Wähler erst gar nicht mehr entsteht, die muß ihre Gremienarbeit überprüfen. Da ist etwas nicht in Ordnung“.

126) Dt. BT, Sten. Ber., 47. Sitzung v. 29. 6. 1995, S. 3852–3866.

127) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Achtzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes vom 28. 6. 1995, BT-Dr 12/1825.

128) Rupp/Vogel, ZG 1992, 285 ff., 293 ff.

129) BVerfGE 40, 296 (317 f., 327 f.). = NJW 1975, 2331.

130) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. 6. 1995, BT-Dr 13/1824. Ob dies verfassungsrechtlich überhaupt zulässig oder aber verfassungswidriges Verfassungsrecht ist (Art. 79 III GG), bedarf einer gesonderten Prüfung.

131) Dazu v. Arnim, Staat ohne Diener, Kap. 2. Vgl. auch schon Wassermann, Die Zuschauerdemokratie, 1986.

132) Vgl. auch BVerfGE 89, 155 (182 ff.) = NJW 1993, 3047.

tei. Wen sie auf einem „sicheren“ Listenplatz nominiert hat, dem kann der Wähler nichts mehr anhaben¹³³. Die Wahl ist nur noch Formsache. Und auch wer im Wahlkreis unterliegt, ist oft auf der Liste abgesichert und kommt auf diesem Weg doch noch in den Bundestag. Die Behauptung, der Wähler treffe mit dem Ankreuzen einer Partei immerhin eine Entscheidung über deren gesamtes Personalangebot, ist reine Fiktion. Auf den Listen bei Bundestagswahlen sind die Kandidaten (mit Ausnahme der ersten fünf) denn auch nicht einmal mehr namentlich aufgeführt. Der Wähler entscheidet allein noch über die Größe der verschiedenen Fraktionen und damit über die Herrschaftsanteile der Parteien, nicht über die Kandidaten. Auch die große Richtung der Politik kann der Wähler kaum beeinflussen. Kleine Parteien spielen Zünglein an der Waage und entscheiden durch ihre Koalitionspräferenzen darüber, wer die Mehrheit im Parlament erhält und die Regierung stellt. Zudem führen abweichende Mehrheiten im Bundesrat dazu, daß alle wichtigen Entscheidungen nur noch von den großen Parteien gemeinsam getroffen werden können. Dann kann der Bürger wählen, wen er will: das Ergebnis bleibt das gleiche.

Auch wenn die großen politischen Parteien sich einig sind, ein politisches Problem *nicht* anzupacken, kann der Wähler mit dem Stimmzettel nichts ausrichten. Solche wettbewerbsbeschränkenden Absprachen, also „Kartelle“, sind in der Wirtschaft gesetzlich verboten, weil sie den Verbraucher entmachten und die Steuerungsfunktion des Wettbewerbs lahmlegen. Politische Kartelle der Parteien gegen das Volk sind aber noch gefährlicher, weil sie die Wähler entmachten und verhindern, daß wichtige – möglicherweise überlebenswichtige – Themen angepackt werden¹³⁴.

So wurden bei der Reform des Grundgesetzes nach der deutschen Vereinigung die allerwichtigsten Verfassungsfragen, die zentrale Herausforderungen unseres politischen Systems markieren, ausgeblendet. Die zwei wichtigsten Themen einer Verfassung sind die Legitimierung der Staatsmacht und ihre Begrenzung. Die Legitimation einer demokratischen Verfassung verlangt, daß sie auf das Volk zurückgeführt wird. Die Begrenzung der Macht verlangt, daß die politischen Parteien als wichtigste Träger der Macht begrenzt und möglichst am Mißbrauch ihrer Macht gehindert werden. Beide Fragen wurden aber nicht behandelt, weil sie direkt die Stellung der Parteien betreffen. Das hing damit zusammen, daß die Gemeinsame Verfassungskommission des Bundestags und des Bundesrats¹³⁵, die die Verfassungsreform vorbereiten sollte, aus Parteivertretern zusammengesetzt war¹³⁶. Es ist nun mal schwer, sich am eigenen Schopfaus dem Sumpf zu ziehen.

Auf das Zustandekommen der Verfassung und ihren Inhalt hatte das Volk bisher erst recht keinen Einfluß; hier ist das partizipatorische Defizit eher noch größer. Das ist auch der zentrale Grund, warum in Deutschland bei Verfassungsfragen, so fundamental sie auch sein mögen, jede breite und tiefgehende öffentliche Diskussion fehlt. Das war bei Beratung und Verabschiedung des Grundgesetzes nicht anders als beim Maastricht-Vertrag und bei den Beratungen der Verfassungskommission. Das Gefühl der Parteien, die Bürger nicht überzeugen zu müssen, und das Gefühl der Bürger und Medien, doch nichts bewirken zu können, weil alles schon entschieden sei, nahm jeder großen Debatte schon im Ansatz die Motivation.

Wollte eine politische Klasse den Staat ungestört mißbrauchen und das Volk ausbeuten, dann würde sie vorher wahrscheinlich eine ähnliche Entmündigung vornehmen, wie sie bei uns heute besteht. An die Stelle des Volkes sind die Parteien getreten. Diese Verkehrung ließe sich allenfalls rechtfertigen, wenn dadurch die Chance, daß die getroffenen Entscheidungen inhaltlich richtig und ausgewogen ausfallen, wesentlich erhöht würde. Genau dies ist aber in weiten Bereichen gerade nicht der Fall. Das wurde bereits gezeigt. Stichwort „Repräsentationsdefizit“.

Unlängst schrieb mir ein staatsrechtlicher Kollege, den ich sehr schätze, der Umstand, daß die Bürger nichts zu sagen hätten, könne schon deshalb nicht so gravierend sein, weil die Bürger von Anfang an, also seit Bestehen der Bundesrepublik, nichts zu sagen gehabt hätten. Dieser Einwand trifft zu und ist doch gleichzeitig falsch. Was sich seitdem völlig verändert hat, ist nämlich die *Bewertung* dieses Tatbestandes. Und diese Neubewertung hat ihrerseits objektive Gründe. Die Herausforderungen, denen sich die Gemeinschaft heute gegenüberübersieht, sind gewachsen. Zugleich hat auch die Intensität des staatlichen Wirkens zugenommen, wie sich besonders im starken Anwachsen des finanziellen Staatsanteils am Bruttosozialprodukt widerspiegelt. Damit wirken sich aber auch die Mängel der staatlichen Entscheidungsbildung immer garvierender aus. Zudem hat die Neigung der Politik, sich in Ersatzhandlungen zur Sicherung von Macht, Posten und Einkommen zu ergehen, statt die Gemeinschaftsprobleme zu lösen, zugenommen.

Eine besondere und wahrscheinlich gar nicht zu überschätzende Rolle dürfte auch der sogenannte Wertewandel¹³⁷ weg von den Pflicht- und Akzeptanzwerten und hin zu den Selbstentfaltungswerten¹³⁸ spielen; er hat vieles erst so richtig ans Licht gebracht und insoweit als eye-opener fungiert: Sobald nicht mehr der Glaube an überkommene Autoritäten dominiert, sondern kritische Prüfung und individuelle Einsichten für die Einstellung der Menschen zur Politik und zu den politischen Institutionen immer maßgeblicher werden, müssen die Mängel dieser Institutionen um so stärker ins Auge stechen – und die Unfähigkeit der Menschen, daran durch eigene politische Aktivitäten etwas ändern zu können. Der Wertewandel begründet ein stärkeres Demokratiebewußtsein und Demokratiebedürfnis¹³⁹. Der Bürger ist in 50 Jahren Demokratie – nicht zuletzt durch die Bildungsrevolution, die vor 30 Jahren begann – mündiger geworden. Die den *Wertewandel* untersuchende Soziologie spricht sogar von einer partizipatorischen Revolution¹⁴⁰, allerdings nicht in dem Sinne, daß die Menschen an Gemeinschaftsentscheidungen mitwirken können, sondern daß sie daran mitwirken *wollen*. Die Menschen sind immer weniger bereit, sich als Füllmaterial für demokratische Staffage instrumentalisieren zu lassen.

Nicht zuletzt damit dürfte es auch zusammenhängen, daß die politischen Parteien zunehmend an Attraktivität verlieren¹⁴¹. Die Mitglieder laufen ihnen davon, besonders die jungen¹⁴². Das, die kritische öffentliche Diskussion und ein bemerkenswertes Urteil des *HbgVerfG* vom 4. 5. 1993¹⁴³ veranlassen die Parteien in jüngster Zeit zu beachtlichen Ansätzen, ihre

133) Zeumer, „Wahlen ohne Auswahl“. Die Kandidatenaufstellung im Bundestag, Parlamentarismus ohne Transparenz III, 1973, S. 165 ff.

134) v. Hippel, Rechtspolitik, 1992, S. 141: „Es gibt Bereiche, in denen der Wettbewerb nicht funktioniert, weil die Parteien dazu neigen, sich bestimmte gemeinwohlwidrige Verhaltensweisen gegenseitig nachzusehen“.

135) Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Dr 12/6000 v. 5. 11. 1993.

136) Hennis, Politik ohne Beruf. Anmerkungen zur Arbeit der Verfassungskommission, Politisches Denken, Jahrbuch 1994 (hrsg. von Volker Gerhardt, Henning Ottmann und Martyn P. Thompson), 1995, S. 1 (18): „Die politische Klasse der Bundesrepublik war in dieser ‚Kommission‘ ganz unter sich. Hat sie mehr nicht zu bieten?“.

137) Zahlreiche Beiträge zum Wertewandel enthält die Wochenzeitung „Das Parlament“ Nr. 50 v. 16. 12. 1994.

138) Klages, Wertorientierungen im Wandel, 1984, S. 39 ff.

139) Klages, Häutungen der Demokratie, 1993, S. 55.

140) Z. B. Bürklin, in: Starzacher/Schacht/Friedrich/Leif, Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie?, 1992, S. 18.

141) Wiesendahl, Aus Politik und Zeitgeschichte B 34–35, 1992, 1.

142) Vgl. z. B. Bannas, FAZ v. 8. 4. 1995.

143) NVwZ 1993, 1083. Das Urteil erklärte die Bürgerschaftswahlen vom 2. 6. 1991 wegen schwerer Mängel bei der Kandidatenaufstellung in der Hamburger CDU für ungültig und machte Neuwahlen erforderlich. Dazu kritisch aus staatsrechtlicher Sicht Ipsen, in: Gedächtnisschr. f. Eberhard Grabitz, 1995, S. 227.

Attraktivität zu erhöhen¹⁴⁴. Doch ist der Erfolg solcher Versuche für Volksparteien ihrer Natur nach begrenzt. Man mag zwar durchaus die Lösung *Heiner Geißlers* unterstützen, der ausruft „Trotz allem: Rein in die Parteien!“, besonders wenn die Parteien ernsthaft darangehen, die innere Willensbildung zu demokratisieren. Aber man darf doch nicht dem Irrtum erliegen, das wäre schon die Lösung. Denn einmal werden dadurch die Auswüchse und Ausbeutungstendenzen der Parteien etwa bei der Postenbesetzung und der staatlichen Finanzierung kaum gebremst, am Ende vielleicht eher noch gefördert. Zum anderen bleibt es jedermanns gutes Recht, nicht in eine Partei einzutreten und dennoch als Bürger ernstgenommen zu werden und demokratische Mitwirkungsrechte zu haben. Den potentiellen Widerspruch zwischen der Außenrolle der „Catch-all-party“ und der Innenrolle der Mitgliederpartei hatte schon *Otto Kirchheimer* erkannt¹⁴⁵. Die Parteien müßten daraus vor allem die Konsequenz ziehen, sich zurückzunehmen und auf ihre eigentlichen Aufgaben zu konzentrieren¹⁴⁶.

Statt dessen machen manche ihrer Funktionäre ganz offen Vorschläge, die nur dazu führen, daß sie sich in einer Art Teufelskreis immer weiter in verfassungswidriges Gelände begeben und so immer tiefer verstricken. So schlagen einige vor, den Parteien zum Ausgleich für die wegleibenden Mitglieder noch mehr Geld aus der Staatskasse zu geben¹⁴⁷ (was – angesichts der „absoluten Obergrenze“¹⁴⁸ für die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinne – nur auf eine Erhöhung der Mittel für Hilfskräfte oder –organisationen der Parteien hinauslaufen kann, z.B. für Abgeordnete, Parlamentsfraktionen und Parteistiftungen). Andere wollen die Praxis der parteilichen Besetzung von Verwaltungsstellen noch weiter ausweiten, um die Parteimitglieder bei Laune zu halten¹⁴⁹. Noch andere empfehlen, die Aufgaben der Parteien immer mehr auf ihre Parlamentsfraktionen zu übertragen¹⁵⁰. Tatsächlich sind wir in der Bundesrepublik längst auf dem Weg dorthin. Das ist in Wahrheit auch der Grund für die zunehmende Ämterpatronage und die schlaffenlandische Zunahme der staatlichen Alimentation der Fraktionen und der Politik insgesamt¹⁵¹, die sich in Zukunft noch weiter fortsetzen dürfte. Der Wunsch, die Parteien zu „Fraktionsparteien“ (*Radunski*) umzugestalten, dürfte auch der Grund dafür sein, daß die Fraktionen nach den in den letzten Jahren im Bund und in den Ländern erlassenen Fraktionsgesetzen aus ihren staatlichen Mitteln auch Öffentlichkeitsarbeit bezahlen dürfen und sie daran – trotz der offensichtlichen Unvereinbarkeit mit der Rechtsprechung des *BVerfG*¹⁵² – unbeirrt festgehalten¹⁵³ und Kritiker mit einem wahren Sperrfeuer persönlicher Diffamierungen belegt haben¹⁵⁴.

VI. Mehr Einfluß für den Common Sense der Bürger

Ist dies aber eine Entwicklung, die wir akzeptieren können? Die letztgenannten Vorschläge scheinen wie selbstverständlich davon auszugehen, die Parteien müßten ihren „machtversessenen“ Kurs weiter verfolgen, alles in der Hand behalten und ihren überzogenen Einfluß noch ausweiten. Das kann aber nicht der richtige Weg sein. Die vielstimmige Kritik, auch die des früheren Bundespräsidenten, geht ja gerade dahin, daß die Parteien die politische Willensbildung des Volkes beherrschen, statt nur an ihr mitzuwirken, wie es im Grundgesetz heißt. Nimmt man diese Kritik ernst, könnte ein Zurücktreten der (Führungsgruppen der) Parteien, das aus der Sicht mancher Parteifunktionäre als Not erscheinen mag, aus der Sicht der Allgemeinheit der Bürger zu einer Tugend werden.

Die hier vorgeschlagene Alternative läuft zwar nicht darauf hinaus, die Parteien abzuschaffen, wie Kritiker dem *Verfasser*

gerne unterschieben. Wir brauchen die Parteien – und zwar in möglichst guter Verfassung. Die Parteien sollten sich aber, wie bereits erwähnt, auf ihre eigentlichen Aufgaben konzentrieren¹⁵⁵ und den exzessiven Teil ihrer Macht an das Volk zurückgeben. Darin liegt in Wahrheit auch das einzige wirksame Gegengewicht gegen Machtmißbrauch der politischen Klasse¹⁵⁶.

146) So auch *Rüttgers*, *Dinosaurier der Demokratie. Wege aus der Parteienkrise und Politikverdrossenheit*, 1993, S. 181 ff.; *Starke*, *Krise ohne Ende? Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen*, 1993, S. 164 f.; *Leggewie*, *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 31, 1993, 7 (9 f.); *Lösche*, *ZParl* 1995, 149 (159): „Um adäquat wirken zu können und aus reinem Selbsterhaltungstrieb, sollten Parteien den Rückzug antreten, damit Parteienverdrossenheit sich nicht doch krisenhaft zuspitzt. Es geht um inhaltliche Selbstbeschränkung und um die Aufgabe bestimmter gesellschaftlicher Felder, in denen Parteien tatsächlich nichts zu suchen haben. Die Parteien müssen die Grenzen der eigenen Kompetenz eingestehen und die möglicherweise bestehende Allzuständigkeitsvermutung umkehren in die Zuständigkeitsvermutung der Bürger.“

147) So z.B. *Reiche*, der SPD-Vorsitzende des Landes Brandenburg; er schlägt vor, den Parteien zum Ausgleich für die wegleibenden Mitglieder mehr Geld aus der Staatskasse zu geben, damit sie sich auch auf Ortsebene staatsfinanzierte Funktionäre leisten könnten. *Reiche*, SPD 2000 – Die tapfere Illusion, 1993 (Typoskript).

148) *BVerfGE* 85, 264 (Leitsatz 2b) = NJW 1992, 2545.

149) Zu dieser Motivation für Ämterpatronage schon *Bosetzky*, *Die Verwaltung* 1974, 428 (435): Ämterpatronage durch politische Parteien sei letztlich „unerlässlich, weil zum Überleben des gesellschaftlichen (und politischen) Systems notwendig“. „Wenn eine herrschende ... Partei ihren Funktionären, die die Arbeit tun, keine ausreichenden materiellen und ideellen Belohnungen zuteil werden“ lasse, zerfalle „sie ebenso wie mit ihr das politische und gesellschaftliche System –, und gerade für das Heer dieser systemunentbehrlichen Funktionäre“ gebe „es nur eine Organisation, die genügend Belohnungen zu vergeben vermag: den jeweiligen öffentlichen Dienst.“ So unverblümt wird das Thema in der Literatur allerdings selten behandelt, obwohl bei einigen politikwissenschaftlichen Autoren die milde Beurteilung parteipolitischer Ämterpatronage unübersehbar mit der Auffassung zusammenhängt, die Patronagemacht der Parteien sei für die Partizipationsbereitschaft in den Parteien wichtig. So ausdrücklich u. *Beyme*, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland* nach der Vereinigung, 6. Ausg. (1991), S. 133. Vgl. auch ebd., S. 176: „Von allen Funktionen der Parteien war die Rekrutierungspolitik am erfolgreichsten. Die Durchdringung aller Bereiche bis zu den öffentlich-rechtlichen Medien aber ist bei den Wählern nicht sehr beliebt.“

150) So ohne alle verfassungsrechtlichen Rücksichten der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU *Radunski*, *Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994*, Sonde 1991/4, 3 (5): „Nach den Veränderungen in der Mitgliedschaft der Volksparteien muß man nun anerkennen, daß sie effektiv und erfolgreich nur als Fraktionsparteien arbeiten können. Die Parteien werden das politische Steuerungszentrum der Partei. Sie setzen die Themen, wählen das Führungspersonal aus, mobilisieren die Partei vor Ort, akquirieren Spenden und führen den Dialog mit dem Bürger. Die Volkspartei wandelt sich zur Fraktionspartei: Die Fraktionen vertreten die Regierungs- und Oppositionspolitik in der Öffentlichkeit und sind auch vor Ort der kompetente Ansprechpartner der Bürger.“

151) Zu den politischen Stiftungen der Parteien v. *Arnim*, *Der Spiegel* v. 26. 12. 1994, 26–28.

152) v. *Arnim*, *Finanzierung der Fraktionen. Defizite der in Bund und Ländern vorgesehenen Regelungen*, 1993, S. 21 ff., 65 f.; *Hans Meyer*, *Das fehlfinanzierte Parlament*, in: „Zur Lage der parlamentarischen Demokratie“, Symposium vom 25. 2. 1994 aus Anlaß des 60. Geburtstages von *Peter Badura* (erscheint demnächst).

153) Nach dem entsprechenden Bundesgesetz dürfen die Bundestagsfraktionen aus ihren öffentlichen Mitteln sogar Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Fraktionsmitglieder finanzieren. Zur Verfassungswidrigkeit auch dieser Regelung, die die verfassungsrechtliche Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung faktisch unterläuft, v. *Arnim*, *Die Zeit* Nr. 47 v. 19. 11. 1993, S. 12.

154) Nachzulsen in den Prot. des Dt. BT, Sten. Ber. der Sitzung v. 12. 11. 1993, S. 16403–16421. Mit den dortigen Einwänden gegen den Verfassungsverstoß haben die Initiatoren jenes Gesetzes „endgültig den guten Geschmack ... verlassen“, so *Hans Meyer*, in: *Festschr. f. Mahrenholz*, 1994, S. 319. Das erschreckende Niveau dieser Debatte hat *Meyer* (AöR 1994, 492 [496]) zu der Feststellung veranlaßt, „Was man von den Politikern erwarten kann, zeigt sich wohl am besten, wenn man sie selbst zu Wort kommen läßt.“

155) So z.B. auch *Schäuble* (o. Fußn. 7), S. 23; *Scharping* (o. Fußn. 7), S. 23. Beide konzentrieren sich aber (ebenso wie in der Fußn. 146 Genannten) zu sehr auf den appellativen Aspekt, so daß ihre Forderungen weitgehend folgenlos bleiben.

156) Auch *Bückenförde* in: *Isensee/Kirchhof*, Hdb. des StaatsR I, S. 887 [945, Rdnr. 91]) sieht in Volksbegehren und Volksentscheiden und der unmittelbaren Volkswahl von Amtsträgern das Hauptmittel zur Balancierung der Macht der politischen Parteien. Ähnlich vor dem Hintergrund Schweizer Erfahrungen *Frey*, *Efficiency and Democratic Political Organization; The Case for the Referendum*, *Journal for Public Politics* 12 (1992), 209; *ders.*, *Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. The role of Democracy in Securing Just and Prosperous Societies*, *The American Economic Review* 84 (1994), 338 (insbesondere 341).

144) Z.B. *Blessing*, SPD 2000. Die Modernisierung der SPD, 1993.

145) *Otto Kirchheimer*, *Politische Vierteljahresschrift* 1965, 20 (27, 32). Vgl. auch *Raschke*, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1992, 523 (526): „Der Parteityp der Mitgliederpartei scheint durchdekliniert. ... Die Generationen, die die vielberufene ‚partizipatorische Revolution‘ trugen, drehten mit den Grünen noch eine Extraleife, hinsichtlich der nachwachsenden Generationen geht es den Grünen heute aber nicht viel besser als den voll etablierten Parteien: Sie bleiben weg. Nicht nur die Gewohnheiten, sondern die Neigungen und die Chancenstrukturen haben sich so grundlegend verändert, daß die Renaissance von Mitgliederparteien unwahrscheinlich ist.“

Wo das Volk mehr Rechte hat, wie zum Beispiel in der Schweiz, ist nicht nur die staatliche Parteienfinanzierung unvergleichlich viel niedriger¹⁵⁷, sondern auch das Wachstum des Staates generell. Der Umgang mit öffentlichen Mitteln ist in Ländern mit gut entwickelten Volksrechten nachweisbar sorgfältiger und die öffentlichen Ausgaben sind niedriger – und damit auch die Abgabenbelastung der Bürger¹⁵⁸. Aktivierung des Volkes heißt aber nicht nur Mitentscheidung des Volkes in Sachfragen¹⁵⁹, sondern vor allem Verstärkung seines Einflusses auf die Auswahl der Politiker. Auf diese Weise könnten gleich mehrere parteipolitisch verursachte Fehlentwicklungen bekämpft werden¹⁶⁰. Dies geht allerdings nicht durch Appelle, sondern verlangt eine Änderung der Regeln des Machterwerbs¹⁶¹, die dann auch eine gewisse Modifizierung des politischen Systems bewirkt¹⁶².

Daß dies nicht nur Theorie ist, zeigt das Beispiel der baden-württembergischen Gemeindeverfassung. Diese ist bekanntlich durch dreierlei gekennzeichnet: die Direktwahl des Bürgermeisters durch das Gemeindevolk, den erhöhten Einfluß der Bürger bei der Wahl des Gemeinderats (durch die Möglichkeit, Stimmen zu kumulieren und zu panaschieren) und das Recht des Gemeindevolkes, wichtige Sachfragen durch Bürgerentscheid an sich zu ziehen¹⁶³. Die baden-württembergische Gemeindeverfassung erhöht dadurch insgesamt die Durchlässigkeit des politischen Systems für den Common sense der Bürger¹⁶⁴. Mag die baden-württembergische Gemeindeverfassung auch selbst noch verbesserungsbedürftig sein¹⁶⁵, so sind ihre generellen Vorzüge inzwischen doch bundesweit anerkannt: sie gibt dem Bürger direkten politischen Einfluß und erhöht zugleich auch die Handlungsfähigkeit der von ihm direkt gewählten Repräsentanten. Das Bestechende liegt daran, daß der ansonsten häufig behauptete Gegensatz zwischen Demokratie und Effizienz hier nicht vorliegt, sondern die Einführung dieses Modells von beidem mehr verspricht¹⁶⁶. So ist es, um ein Beispiel zu nennen, kein Zufall, daß das rigorose Programm zur Sanierung der Finanzen der Stadt Offenbach von dem ersten direkt gewählten Oberbürgermeister stammt, Gerhard Grandke, der trotz (oder wegen) dieses Programms mit einer Mehrheit von 60 Prozent zum Oberbürgermeister gewählt wurde¹⁶⁷. Grandke hatte nicht etwa Versprechungen, sondern eine harte, aber ehrliche Sanierung der Kommunalfinanzen zu seinem Wahlprogramm gemacht, die etwa den Abbau von Verwaltungspersonal und die Einstellung oder Privatisierung städtischer Einrichtungen wie Theater und Schwimmbäder umfaßt. Das läßt den Schluß zu: Das Volk ist keineswegs der „dumme Lämmel“, als den es viele gern hinstellen wollen, sondern es honoriert ein klares Konzept und kann auch unangenehme Wahrheiten tragen, ja es scheint geradezu nach Politikern zu lechzen, die ihm reinen Wein einschenken.

Die süddeutsche Gemeindeverfassung hat in den letzten Jahren einen beispiellosen Siegeszug auch in allen anderen Flächenbundesländern, den neuen und den alten, angetreten¹⁶⁸; sie ist dort bereits eingeführt, wenn auch teilweise mit wesentlichen Modifikationen¹⁶⁹, oder wird demnächst eingeführt¹⁷⁰. Diese Entwicklung ist in ihrer Bedeutung als Gegenbewegung gegen die Parteienkrise bisher aber noch kaum erkannt worden. Das mag damit zusammenhängen, daß Fragen der Gemeindeverfassung in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit eher ein Schattendasein fristen. Es mag auch damit zusammenhängen, daß von den Parteien eine offene Diskussion vermieden wird, weil dann Konsequenzen auch für die staatlichen Verfassungen auf der Hand lägen. Der Grundgedanke der süddeutschen Gemeindeverfassung läßt sich ja durchaus auch auf die Landesverfassungen übertragen. Gerade in den Bundesländern, deren Aufgabe vornehmlich in der Exekutive besteht, liegt es nahe, den Ministerpräsidenten als Spitze der Exekutive auch direkt zu wählen. Auch das Wahlrecht der Landtage müßte grundlegend reformiert werden¹⁷¹.

Allerdings ist kaum zu erwarten, daß die Parteien von sich aus derartige Reformen anstreben. Direktgewählte sind unabhängiger von ihren Parteien und relativieren deren Macht. Die vorgeschlagenen Änderungen müssen deshalb mit erheblichen machtpolitischen Widerständen rechnen. Es gibt aber – gerade in den Bundesländern – einen Weg, auch an den (von den Parteien beherrschten) Parlamenten vorbei, grundlegende Verbesserungen durchzusetzen, nämlich durch Volksentscheide. Mit ihnen können sogar die Landesverfassungen geändert werden. Welche Dynamik in diesem Instrument liegt, hat sich 1991 in Hessen gezeigt. Dort wurde die Direktwahl der Bürgermeister durch einen landesweiten Volksentscheid, bei dem sich über 80 Prozent der Abstimmenden für die Direktwahl aussprachen, eingeführt und dadurch der Startschuß für die Reform der Gemeindeverfassungen auch in anderen Ländern gegeben. Ähnliches zeigte sich in Nordrhein-Westfalen, wo bereits die Drohung mit einem Volksbegehren ausreichte, um die Selbstblockade der Regierungspartei bei der Reform der Gemeindeverfassung zu lösen¹⁷². Der Effekt derartiger direktdemokratischer Verfahren liegt darin, daß nicht in erster Linie die „Meinungen und Belange von Funktionären“, sondern „die Meinungen und Belange der Bürger zu Wort kommen“, während bei Entscheidungen allein auf Parteien-, Verbands- und Parlamentebene nicht selten das Umgekehrte droht¹⁷³.

Mit dem Instrument des Volksbegehrens und des Volksentscheids ließe sich auch die Direktwahl der Ministerpräsidenten der Länder durchsetzen. Auch die „Frankfurter Intervention“, eine überparteiliche Gruppierung von bekannten Persönlichkeiten, die sich in die Politik einmischen will und zum Beispiel Jens Reich als Kandidaten für das Bundespräsidentenamt im Frühjahr 1993 ins Gespräch gebracht hatte, hat sich (auf Vorschlag des Verfassers) für die Direktwahl von Ministerpräsidenten, die Änderung des Landtagswahlrechts nach Schweizer Vor-

157) Rhinow, VVDStRL 44, 83 (95 ff. mit Fußn. 38); Schmid, VVDStRL 44, 135.

158) Frey, Efficiency and Democratic Political Organization, Journal for Public Politics 12 (1992), 209 (219 m. w. Nachw.). Vgl. auch die Denkschr. „Demokratiereform. Anstöße zu einer ordnungspolitischen Diskussion“, Nr. 4 der Schriftenreihe des Unternehmerinstituts der Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer, 1995.

159) Dazu jüngst der abgewogene Beitrag von Welzel, ZParl 1995, 141.

160) Dazu ausf. v. Arnim, Staat ohne Diener, 1993; Thesen der „Frankfurter Intervention“, RuP 1995, 16 ff.

161) Der Begriff stammt meines Wissens von Wildenmann, z. B. in: Mühl-eisen, Das Geld der Parteien, 1986, S. 80 (82).

162) Die zentrale Bedeutung angemessener politischer Organisationsformen unterstreicht v. Hippel (Rechtspolitik, 1992, S. 4) durch den Hinweis, daß die Wohlfahrt einer Gemeinschaft nicht nur von ihren natürlichen Ressourcen abhängt, sondern mehr noch von ihren Organisationsformen.

163) Einen guten Überblick auf empirischer Grundlage geben Wehling/Siewert, Der baden-württembergische Bürgermeister, 1984.

164) Wehling, in: Starzacher/Schacht/Friedrich/Leif, Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie?, 1992, S. 131 ff.; ders., Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Taschenbuch Baden-Württemberg, Ausgabe 1994, S. 39.

165) Dazu neben den in den beiden vorangegangenen Fußnoten Genannten v. Arnim, DÖV 1990, 85.

166) Dazu wiederum ausführlich v. Arnim, DÖV 1990, 85.

167) FAZ v. 18. 10. 1993, S. 45 und v. 19. 10. 1993, S. 46.

168) Einen guten Überblick gibt Blümel, in: Böhrer/Nowack, Festschr. f. Christian Roßkopf zum 65. Geburtstag, 1995, S. 89 ff.

169) v. Arnim, DÖV 1992, 330.

170) Als letztes Flächenland ist kürzlich auch Niedersachsen eingeschwenkt. Dort hat die SPD als Regierungspartei in Niedersachsen im März 1995 den Beschluß gefaßt, die niedersächsische Gemeindeverfassung in Richtung auf das baden-württembergische Modell umzugestalten.

171) Näheres bei v. Arnim, Staat ohne Diener, Kap. 8, Abschn. IV. Dort und in dem Papier der „Frankfurter Intervention“ (u. Fußn. 175) werden die Auswirkungen einer derartigen Systemänderung im einzelnen diskutiert. Dazu auch Rupp, Politische Teilhabe – Politische Kultur, Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1993/II, 111 (118).

172) v. Arnim, in: Böhrer/Nowack (o. Fußn. 168), S. 69 (71 f.).

173) So ohne alle diplomatischen Rücksichten der seinerzeitige Speyerer Oberbürgermeister und Vorsitzende des Städtetages Rheinland-Pfalz Roßkopf (Handelsblatt v. 28. 7. 1992; ders., Die Zeit v. 19. 6. 1992).

bild¹⁷⁴ und die Verkleinerung der Landesparlamente ausgesprochen, notfalls durchzusetzen im Wege des Volksentscheids¹⁷⁵. Gelingt es, derartiges nur in einem Land durchzubringen, könnte davon so etwas wie ein demokratischer Urknall ausgehen, der auch Wirkungen auf andere Bundesländer und den Bund haben würde¹⁷⁶.

Daß wir alle nicht abseits stehen dürfen, wenn es um notwendige Reformen geht, hat der kürzlich verstorbene Staatsphilosoph *Karl Raimund Popper* folgendermaßen formuliert: „Die Rechtsordnung kann zu einem mächtigen Instrument für ihre eigene Verteidigung werden. Zudem können wir die öffentliche Meinung beeinflussen und auf viel strengeren Anforderungen an die Machthaber bestehen. All dies können wir tun; es setzt aber die Erkenntnis voraus, daß es ... unsere Aufgabe ist und wir nicht darauf warten dürfen, daß auf wunderbare Weise von selbst eine neue Welt geschaffen werde“¹⁷⁷.

174) *Kolbe*, Kandidatenaufstellung und Wahlmodus in der Schweiz und Österreich, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung 38/90. – Für eine dahingehende Änderung des Wahlrechts (Einführung des Kumulierens und Panaschierens) auf allen Ebenen tritt auch die CDU Nordrhein-Westfalen ein: Parteireform, Beschluß des 11. Landesparteitags vom 3. 7. 1993, Punkt 3.1.4.; ebenso Bündnis 90/Die Grünen, Programm zur Bundestagswahl 1994, 33; ebenso für Landtagswahlen der Präsident des rheinland-pfälzischen Landtags *Grimm* (SPD), *Speyerer Tagespost* v. 2. 1. 1995.

175) Das Papier der „Frankfurter Intervention“ ist abgedruckt in: *RuP* 1995, 16–26 (dort auch Angabe der beteiligten Mitglieder der „Frankfurter Intervention“), gekürzt abgedruckt in *SZ* v. 23. 9. 1994, 5, und *Die Zeit* v. 4. 11. 1994, 14.

176) v. *Ammon*, *Der Spiegel* v. 20. 12. 1993, S. 35–37.

177) *Karl Raimund Popper*, *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde II*, 6. Aufl. (1980) S. 159f.